

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Gobierno multinivel y políticas de integración de los inmigrantes en
contextos de federalismo asimétrico: los casos de Cataluña y Quebec**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jessica Bensa Morales

Director
Xavier Ballart

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**GOBIERNO MULTINIVEL Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS
INMIGRANTES EN CONTEXTOS DE FEDERALISMO ASIMÉTRICO: LOS
CASOS DE CATALUÑA Y QUEBEC**

Doctoranda

Mg. JESSICA Bensa MORALES

Director de la Tesis

DR. XAVIER BALLART
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

Madrid, 2015

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
ABSTRACT / RESUMEN EN INGLÉS	13
PARTE I	
1 Problema de investigación y diseño metodológico de la tesis.	17
2 Marco teórico y conceptual.	34
PARTE II	
3 El federalismo asimétrico, la evolución del nacionalismo minoritario y las relaciones intergubernamentales entre Quebec y Canadá.	89
4 El “hecho diferencial” catalán, el desarrollo del nacionalismo y las relaciones intergubernamentales en España.	108
PARTE III	
5 Las relaciones intergubernamentales entre Canadá y Quebec y la evolución asimétrica de la política de inmigración.	113
6 La política de integración de los inmigrantes en Quebec 1995-2011.	158
7 Las relaciones intergubernamentales y la política de inmigración: el auge del fenómeno migratorio en España.	219
8 La política de integración de los inmigrantes en Cataluña entre 1999 y 2011	254
9 Análisis de los casos: las relaciones intergubernamentales y la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011.	337
10 Comparación de los casos.	360
CONCLUSIONES	374
BIBLIOGRAFÍA	380
ANEXOS	401

ÍNDICE ANALÍTICO	
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
ABSTRACT / RESUMEN EN INGLÉS	13
PARTE I	
1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS.	17
1.1 Presentación de los casos y del problema de investigación.	
1.2 El diseño metodológico	
1.2.1 Las preguntas de investigación, las hipótesis y variables	
1.2.2 Sobre la delimitación temporal de la investigación.	
1.2.3 Los objetivos de la investigación	
1.2.4 Sobre la justificación de los casos	
1.2.5 Sobre el método de investigación y el recojo de la evidencia empírica.	
1.2.6 Sobre la justificación y el aporte de la investigación.	
2 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	34
2.1 Gobierno multinivel y relaciones intergubernamentales.	
2.2 El Federalismo como modelo de asociación política: la gestión de la asimetría y la diversidad.	
2.2.1 El federalismo ejecutivo.	
2.2.2 Federalismo, asimetría y diversidad.	
2.3 Relaciones intergubernamentales, políticas públicas y “ <i>policy process</i> ”.	
2.3.1 La cooperación y el conflicto en el “ <i>policy process</i> ”.	
2.4 Formulación de políticas públicas.	
2.5 Los regímenes de inmigración y los modelos para la integración de los inmigrantes.	
2.5.1 Los regímenes de inmigración.	
2.5.2 La integración de los inmigrantes. Modelos y enfoques.	
2.5.2.1 Las filosofías para la integración de los inmigrantes:	
PARTE II	
3 EL FEDERALISMO ASIMÉTRICO, LA EVOLUCIÓN DEL NACIONALISMO MINORITARIO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE QUEBEC Y CANADÁ.	89
3.1 La evolución del nacionalismo quebequés y el federalismo asimétrico.	
3.2 Las relaciones intergubernamentales en Canadá.	
3.2.1 Los factores institucionales: sistema político, arreglo federal, sistema de partidos y sistema electoral.	
3.2.1.1 Los partidos políticos, el sistema electoral y el papel del Senado.	
3.2.2 Grado de institucionalización y formalización de las RIGs.	
3.2.3 Los mecanismos de RIGs y su papel en el “ <i>policy process</i> ”.	
3.2.4 Equilibrio de poder, competencias, financiación, y resolución de disputas.	
3.2.4.1 El Federalismo fiscal en Canadá.	
3.2.5 ¿Cooperación o conflicto?	
3.2.6 El papel de las municipalidades en el gobierno multinivel: las relaciones entre Montreal y Quebec.	
4 EL “HECHO DIFERENCIAL” CATALÁN, EL DESARROLLO DEL NACIONALISMO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA.	108
4.1 El nacionalismo catalán. Asimetría y ambigüedad en el diseño de la Constitución española de 1978.	

- 4.2 Las relaciones intergubernamentales en España.
- 4.2.1 Factores institucionales: sistema político, arreglo federal, sistema de partidos, sistema electoral.
- 4.2.1.1 Sistema de partidos, sistema electoral y papel del Senado.
- 4.2.2 Grado de institucionalización y formalización de las RIGs.
- 4.2.3 Mecanismos de RIGs y su papel en el “*policy process*”.
- 4.2.2 Equilibrio de poder, competencias, financiación, y resolución de disputas.
- 4.2.4.1 El sistema de financiación autonómica.
- 4.2.5 ¿Cooperación o conflicto?
- 4.2.6 El papel de las municipalidades: Barcelona y sus relaciones con Cataluña.

PARTE III

5	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE CANADÁ Y QUEBEC Y LA EVOLUCIÓN ASIMÉTRICA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN.	113
5.1	La política de inmigración como competencia concurrente y sus desarrollos asimétricos desde la “ <i>révolution tranquille</i> ”.	
5.2	Los mecanismos de relaciones intergubernamentales en el Acuerdo de inmigración Canadá- Quebec sobre inmigración (1991).	
6	LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN QUEBEC 1995-2011	158
6.1	El interculturalismo como modelo de integración y construcción nacional en Quebec.	
6.1.1	El diálogo entre el interculturalismo y el multiculturalismo.	
6.1.2	¿Modelos en competencia o diferencia de énfasis? el discurso quebequés sobre la integración de los inmigrantes 1995-2011.	
6.2	Las declaraciones de políticas y los programas de integración de los inmigrantes en Quebec entre 1995-2011.	
6.2.1	Los antecedentes.	
6.2.2	La política de integración a partir de 1995.	
6.2.2.1	Los programas para la integración de los inmigrantes.	
6.3	La política lingüística.	
6.3.1	La política lingüística en la década del 2000.	
6.4	El papel de los gobiernos locales: la política de inmigración en Montreal.	
6.5	La estructura de gobernanza de las políticas de integración.	
7	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: EL AUGE DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN ESPAÑA.	219
7.1	El marco competencial de la política de inmigración.	
7.2	La evolución de la política de inmigración en España entre 1999-2011.	
7.3	Las políticas de integración de los inmigrantes en España entre 1999-2011.	
7.3.1	Los planes de integración	
7.4	Las Relaciones intergubernamentales en la política de inmigración en España entre 1999 y 2011.	
7.4.1	Del Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI) a la Conferencia Sectorial.	
7.4.2	De los convenios sobre inmigración al Fondo de Apoyo para la Integración de los Inmigrantes (FAI)	
7.4.3	Las subcomisiones de cooperación bilateral.	
7.4.4	Los procedimientos participados: el contingente de entrada y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.	
7.4.5	Los planes de integración como instrumento de las políticas.	
8	LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN CATALUÑA ENTRE 1999 Y 2011.	254
8.1	Del “ <i>fer país</i> ” a la “cultura pública común”: antecedentes, evolución y características de la política de integración en Cataluña entre 1999 y 2011.	

- 8.2 Los instrumentos de las políticas: los Planes de integración y el desarrollo normativo.
- 8.2.1 Los planes de integración.
- 8.2.1.1 Los instrumentos para la coordinación interadministrativa de las políticas de integración en el Plan de integración 2005-2008.
- 8.2.1.2 Las propuestas de desarrollo normativo y competencial en el Plan 2005-2008.
- 8.2.1.3 Los conceptos de ciudadanía residente y cultura pública común en los planes de integración del 2005-2008 y 2009-2012.
- 8.2.1.4 El Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012.
- 8.3 El nuevo Estatuto y el desarrollo normativo y político en materia de inmigración.
- 8.3.1 El Pacto Nacional por la Inmigración (PNI) 2008.
- 8.3.1.1 El debate sobre el concepto de cultura pública común y el tratamiento de la diversidad cultural.
- 8.3.1.2 Las políticas: el contenido del Pacto Nacional de Inmigración 2008.
- 8.4 La Ley de Acogida.
- 8.5 La política lingüística como eje articulador de la Política de Inmigración en Cataluña entre 1999 y 2011.
- 8.6 El papel de los entes locales y la política de integración de los inmigrantes en la ciudad de Barcelona entre 1999-2011.
- 8.6.1 El Plan Municipal de integración de Barcelona (PMI) (2002-2007).
- 8.6.2 Las políticas de integración en el nivel local en el contexto de las reformas del reglamento de extranjería (2005) y del Estatuto de Autonomía (2006).
- 8.6.2.1 El pacto local por la inmigración (2008).
- 8.6.2.2 El Plan de Trabajo por la Inmigración (PTI) 2008-2011.
- 8.6.2.3 El plan “Barcelona interculturalidad” (2009).
- 8.6.2.4 Los Planes Educativos de Ciudad (PEC).
- 8.7 La estructura de gobernanza multinivel de las políticas de integración de los inmigrantes en Cataluña.
- 8.7.1 Generalitat de Cataluña.
- 8.7.1.1 Los órganos de cooperación intergubernamental de la Generalitat.
- 8.7.1.2 Los órganos consultivos con la sociedad civil de la Generalitat.
- 8.7.2 Las subvenciones a los entes locales.
- 8.7.3 Ayuntamiento de Barcelona.
- 8.7.3.1 La coordinación en el nivel territorial: los distritos en Barcelona.
- 8.7.3.2 La coordinación con el tercer sector: la “*xarxa*” (red) de Barcelona y el proyecto de construir una política nacional en el Pacto Nacional por la Inmigración.
- 8.7.4 ¿Y la Unión Europea?

9 LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN QUEBEC Y CATALUÑA ENTRE 1995-1999 Y 2011.

337

- 9.1 Las relaciones intergubernamentales y la formulación de la política de integración de los inmigrantes en Quebec (1995-2011).
- 9.2 Las relaciones intergubernamentales y la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Cataluña (1999-2011).

10 COMPARACIÓN DE LOS CASOS

360

- 10.1 Características del arreglo federal y de las relaciones intergubernamentales
- 10.2 Las relaciones intergubernamentales en la formulación de las políticas.

CONCLUSIONES FINALES

374

BIBLIOGRAFÍA

380

ANEXOS

401

- ¹ Perfiles entrevistados en Quebec y Ottawa
- ² Perfiles entrevistados en Cataluña y Madrid
- ³ Protocolos de entrevista.
- ⁴ Códigos empleados para el análisis de prensa en Atlas ti.
- ⁵ Legislación y documentos de gobierno de Quebec y Cataluña revisados para la investigación.
- ⁶ Modelos de federalismo con respecto a la gestión de la inmigración.
- ⁷ Elementos de asimetría constitucional en la federación canadiense.
- ⁸ Fuentes de ingresos e impuestos en Canadá y las provincias.
- ⁹ Elementos de federalismo en el Estado Autonómico.
- ¹⁰ Número de reuniones por año y CCAA de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre 2000 y 2008.
- ¹¹ Convenios de colaboración gobierno central-CCAA. Evolución anual 1999-2005.
- ¹² Los tipos de competencias del Estado y las CCAA en España.
- ¹³ Fuentes de financiación de las comunidades autónomas.
- ¹⁴ Planificación de gastos del Gobierno federal de Canadá por programas 2008-2009.
- ¹⁵ Programa de Acogida del gobierno de Canadá (2008).
- ¹⁶ Las tareas del Comité de Aplicación del acuerdo Canadá-Quebec sobre inmigración de 1991.
- ¹⁷ Medidas del Plan de Trabajo de Inmigración de Cataluña 2008-2011.

AGRADECIMIENTOS

Ésta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo y asesoría del Dr. Xavier Ballart, catedrático del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona a quien va mi agradecimiento por los consejos, la paciencia y el esfuerzo realizados. Muy especialmente agradezco también al profesor Keith Banting director del la School of Policy Studies de Queen's University en Ontario, quien me acogió en el Institute of Intergovernmental Relations entre mediados de 2010 e inicios de 2011 desde donde pude realizar el trabajo de campo y buena parte de la investigación del caso de Quebec y Canadá, ofreciéndome sus contactos, información y consejos. También agradezco a todos los colegas del Instituto de Relaciones Intergubernamentales de Queen's por la oportunidad y el espacio que me brindaron para discutir los avances de mi investigación a lo largo de mi estancia en Canadá. Además me gustaría mencionar al Dr. Jack Citrin Director del Institute of Governmental Studies de la University of California Berkeley, quien me invitó a realizar una estancia en su centro de investigación entre marzo y junio de 2009, donde tuve la oportunidad de asistir al seminario sobre inmigración de la profesora Irene Bloemraad, además de desarrollar el marco teórico y el estado de la cuestión de ésta tesis.

Ambas estancias de investigación recibieron la financiación del Fondo Social Europeo y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España como parte de mi participación como investigadora predoctoral en el proyecto "Sistema de partidos y políticas de inmigración en perspectiva comparada en el sur de Europa" dirigido por la Doctora Carmen González Enríquez catedrática del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED, España, a quién también va mi agradecimiento por hacerlo posible. Asimismo va un agradecimiento muy especial a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) por otorgarme la beca doctoral que me permitió iniciar ésta aventura, así como a mis profesores del Programa de Doctorado de Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, especialmente a su

directora la Dra. Esther del Campo y a la profesora Dra. Leticia Delgado cuya asignatura sobre políticas de inmigración me motivó a elegir el tema de la tesis.

Adicionalmente quiero agradecer a mis colegas del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú quienes me dieron la oportunidad de reinsertarme en el mundo académico peruano ofreciéndome un espacio para terminar de redactar y corregir la última versión de la tesis doctoral. Por supuesto va mi agradecimiento a todas aquellas personas que me brindaron entrevistas e información durante el trabajo de campo: académicos, políticos, funcionarios y miembros de asociaciones y ONGs en Quebec, Canadá, Cataluña, España, así como en Montreal y en Barcelona, sin cuya colaboración hubiera sido imposible realizar esta tesis. Es necesario precisar sin embargo que me responsabilizo enteramente por los resultados de la investigación. Finalmente agradezco el apoyo y cariño de mi familia durante toda esta etapa, en primer lugar a mi madre por estar siempre allí para apoyarme en los momentos complicados, pero también para compartir mis logros y alegrías. A Daniel por motivarme a investigar sobre su país que ahora también es el mío, y muy especialmente a Chaska, una gata naranja, que me acompaña fielmente mientras escribo y ha sido testigo de todo el proceso.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación aborda el tema de la gestión de la diversidad cultural y lingüística proveniente de la inmigración en dos casos con presencia de nacionalismos minoritarios y desarrollos federales asimétricos como son Quebec-Canadá y Cataluña-España. Mientras Canadá es un país federal, España desarrolló un proceso de federalización desde la transición a la democracia, que además fue paralelo al desarrollo del Estado de Bienestar y que no ha terminado de ser reconocido como tal por todos los actores políticos y sociales, ni en el marco legal y constitucional. Ambos países sin embargo han experimentado desarrollos asimétricos para acomodar la diversidad interna y un entramado de relaciones intergubernamentales que les permitió enfrentar las complejidades del gobierno multinivel.

En este contexto la pregunta central que busca responder esta investigación es ¿Cómo influyen las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011?. Es decir, nos preguntamos por la influencia de éstos desarrollos y de este entramado de relaciones intergubernamentales en la formulación de las políticas para integrar a los inmigrantes. Nuestro eje de análisis para la formulación de la política han sido Quebec y Cataluña, bajo una perspectiva de gobierno multinivel analizando sus relaciones con el gobierno federal y central de un lado y con las principales ciudades receptoras de inmigrantes como Montreal y Barcelona del otro, así como con las ONG y el sector asociativo. Adicionalmente se buscó identificar el papel de la Unión Europea sobre la formulación de las políticas de integración en Cataluña y España.

En cuanto a sus bases teóricas, ésta tesis se inscribe en el campo de los estudios sobre formulación de políticas desde una perspectiva pluralista siguiendo a autores como Lindblom (1991), Majone (1989) y Stone (1988), de un lado, y del otro se sitúa en el área de estudio de las relaciones intergubernamentales, buscando comprender la forma como se manifiesta su influencia sobre el *policy process* en el caso concreto de la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña. Por tanto en ella se considera los procesos de toma de decisiones como juegos de poder complejos donde intervienen múltiples actores con discursos, argumentos y estrategias

de legitimación y persuasión, que se mueven en el marco de determinadas reglas de juego caracterizadas por unas relaciones intergubernamentales que plantean restricciones y oportunidades (jurisdicción, competencias, financiación, poder político, redes sociales, etc.) a sus intervenciones en el proceso de formulación de las políticas.

En la medida que las políticas de integración son bastante amplias se focalizó el ámbito de estudio de la tesis en tres elementos clave en función del problema de investigación identificado: la política lingüística, las políticas o enfoques empleados y/o propuestos para la gestión de la diversidad, y los modelos de gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec y Cataluña, prestando particular atención a sus relaciones con las principales ciudades receptoras de inmigración (Montreal y Barcelona) y con el mundo asociativo o no gubernamental que asume la representación de la voz de los inmigrantes y sus intereses.

La investigación abarca los años 1999 a 2011 para el caso de Cataluña y 1995 a 2011 en Quebec. Se ha elegido 1999 como punto de partida para el caso de Cataluña porque en ese año se discute y aprueba una nueva Ley de inmigración en España (4/2000) que marca la politización del fenómeno de la inmigración y porque en esa década se inició el auge de la inmigración no comunitaria con mayor fuerza. La periodificación considerada para Quebec se inicia unos años antes para abarcar el momento posterior al referéndum de libre asociación con Canadá de 1995, después del cual se articula un discurso político muy fuerte sobre la necesidad de asegurar un sentimiento de lealtad de los inmigrantes hacia la nación quebequesa en un contexto en el que se les responsabilizaba por el fracaso del referéndum separatista por unos pocos votos debido a su supuesta lealtad con el gobierno federal que les había otorgado la ciudadanía. Por su parte, se decidió cerrar la investigación en 2011 debido a que en 2010 y 2011 hubo elecciones que llevaron a cambios de gobierno en Quebec, Cataluña y Barcelona. A partir de 2011 además la crisis económica en España y la tensión separatista en Cataluña marcarán la agenda del debate político perdiendo centralidad el fenómeno migratorio, lo que distorsionaría nuestro análisis.

La hipótesis que se demuestra en la investigación es que durante el período estudiado las relaciones intergubernamentales entre Quebec y Cataluña con el gobierno Federal y/o central funcionaron y permitieron gestionar y canalizar en buena medida las

tensiones nacionalistas y territoriales reduciendo sus posibles efectos conflictivos sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes. Esto llevó al desarrollo de mecanismos formales e informales de cooperación intergubernamental específicos para cada caso y a la presencia de similitudes en los contenidos sustantivos de las políticas y programas puestos en marcha para la integración de los inmigrantes en Quebec y Canadá y Cataluña y España. Sin embargo, pese al éxito relativo para garantizar la cooperación en el marco de las relaciones intergubernamentales, los discursos y argumentos contruidos en torno a la competencia o incluso al conflicto con el gobierno federal o central fueron empleados internamente en Quebec y Cataluña para justificar y legitimar las definiciones del problema público y las características de las políticas de integración. Estos discursos por tanto formaban parte de los juegos de poder internos (provincial y autonómico) para estructurar y justificar las características de los modelos de gobernanza de las políticas de integración y especialmente para delimitar el acceso a los recursos y al poder para ponerlas en marcha en el marco de las relaciones con Montreal y Barcelona, de un lado y con el mundo asociativo y las ONGs del otro.

El objetivo general de la investigación es comprender la manera en que se manifiesta la influencia de las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011.

Como objetivos secundarios se buscó:

- a) Describir las características de las relaciones intergubernamentales en el campo específico de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes en los dos casos de estudio durante el período señalado teniendo en cuenta los tres componentes sobre los cuales focalizamos el estudio.
- b) Identificar los discursos y argumentos empleados por los tomadores de decisiones para la definición del problema público en el marco de los tres componentes sobre los cuales focalizamos el estudio: la política lingüística, las políticas o enfoques empleados y/o propuestos para la gestión de la diversidad, y los modelos de gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec y Cataluña.
- c) Establecer la relación entre las características de las relaciones intergubernamentales en el campo de la política de inmigración e integración

durante el período estudiado y los discursos y estrategias empleados por los tomadores de decisiones en Quebec y Cataluña para formular las políticas de integración de los inmigrantes.

La investigación empleó el método cualitativo combinando tres estrategias de recojo de información: la realización de entrevistas semiestructuradas con actores clave para la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en ambos países, la revisión de legislación, documentos e informes de gobierno y un estudio de contenidos de la prensa escrita entre los años 1999 y 2006 que complementa el caso español. El trabajo de campo tuvo lugar entre los años 2010 y 2013 en Quebec y Ottawa y en Cataluña y Madrid, donde en total se realizaron 47 entrevistas, (25 en Canadá y 22 en España).

Esta investigación aporta conocimiento sobre la influencia de las relaciones intergubernamentales en la formulación de políticas públicas empleando un enfoque que toma en cuenta la interacción entre la agencia (los tomadores de decisiones) y el marco institucional en los procesos de “*policy making*”. Además constituye un aporte al estudio de las políticas de inmigración y particularmente de integración de los inmigrantes desde una perspectiva propia de la ciencia política y la administración pública en el campo de las relaciones intergubernamentales y de los estudios sobre políticas públicas, un enfoque que consideramos aún permanece poco desarrollado y explorado para el caso español.

Es necesario también resaltar que esta tesis se distingue porque aporta evidencia empírica obtenida a partir de 47 entrevistas realizadas con los propios actores implicados en el proceso de formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en los diferentes niveles de gobierno de ambos países, ha significado por lo tanto un trabajo de campo extenso y minucioso, que además ha estado metodológicamente estructurado en función del diseño de la investigación y que hace dialogar la evidencia empírica con el análisis de normativa, documentos de gobierno, fuentes secundarias e incluso análisis de prensa. Finalmente la presente investigación ha sido realizada empleando bibliografía, legislación, documentos de gobierno y testimonios directos de los y las entrevistadas en cuatro lenguas diferentes (inglés, francés, catalán y español), lo que enriqueció la posibilidad de contrastar y triangular la

información empleada, pero además tiene el mérito de brindar la oportunidad a futuros investigadores de acceder en castellano de manera sintetizada y sistematizada a información amplia y relevante sobre el problema de estudio.

La tesis se divide en tres partes y diez capítulos. La primera parte incluye el capítulo uno donde se presentan los casos de estudio, el problema de investigación y se explica el diseño metodológico. En el capítulo dos se desarrolla el marco teórico definiendo el concepto de relaciones intergubernamentales, su relación con el “*policy process*” y los enfoques sobre formulación de políticas públicas dentro de los que se enmarca ésta investigación. Además se explican los conceptos de federalismo, asimetría así como el marco teórico sobre integración de los inmigrantes. La segunda parte contiene los capítulos tres y cuatro. En ellos se analizan las características y evolución del nacionalismo quebequés y catalán y su acomodo en sistemas de federalismo y *cuasi-federalismo* asimétrico respectivamente, además se presentan las características de las relaciones intergubernamentales en ambos países. La tercera parte es un poco más extensa porque en ella se presentan los resultados de la investigación. Está dividida en seis capítulos. Los capítulos cinco y seis desarrollan el caso de Quebec, en ellos se presenta las características de las relaciones intergubernamentales en el campo específico de la política de inmigración prestando particular atención a su evolución y transformaciones, y se analiza las políticas de integración de los inmigrantes en los tres aspectos priorizados en el diseño de la investigación: los enfoques para la gestión de la diversidad, la política lingüística y el modelo de gobernanza de la integración de los inmigrantes. El caso de Cataluña se presenta en los dos capítulos siguientes. En el capítulo siete se analiza las características de las relaciones intergubernamentales en las políticas de inmigración, su evolución y transformaciones, en un contexto de auge del fenómeno migratorio, el capítulo ocho presenta las políticas de integración de los inmigrantes en Cataluña en materia de gestión de la diversidad, política lingüística y el diseño de la gobernanza de las políticas de integración. En el capítulo nueve se analiza y explica la influencia de las relaciones intergubernamentales en la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes entre 1995-1999 y 2011 en Quebec y Cataluña. Mientras que en el capítulo diez se comparan ambos casos de estudio. Para terminar se presenta unas conclusiones.

ABSTRACT: MULTILEVEL GOVERNMENT AND THE POLICIES OF INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN CONTEXTS OF ASYMMETRIC FEDERALISM. TWO CASE STUDIES: CATALONIA AND QUEBEC.

This research focuses on the management of cultural and linguistic diversity of newcomers in states and societies such as Quebec-Canada and Catalonia-Spain that hold minority nationalism and asymmetric federal relations. While Canada is a federal country, Spain experienced a process of federalization since 1978. Hence both countries have experienced asymmetric developments in order to accommodate their own diversity in addition to a framework of intergovernmental relations to face the complexities of multilevel government. The main question of our analysis is therefore the influence of intergovernmental relations on the formulation of policies of immigrant integration in Quebec and Catalonia between 1995-1999 and 2011. Following a multilevel perspective the study focuses on Quebec and Catalonia and their relations with the federal and central government, but also with Montreal and Barcelona as the main host cities of immigration and with the associations and NGOs. In addition the influence of European Union over Spanish and Catalanian policies for newcomers has been also considered.

The research is framed by the field of policy studies and policy formulation from a pluralist approach following authors like Lindblom (1991), Majone (1989) or Stone (1988). Hence the decision making process will be explained as a political game with multiple stakeholders, each one holding their own positions, arguments and strategies of legitimation or persuasion. It also follows an intergovernmental approach in the understanding that the process of policy making in Quebec and Catalonia occurs within a context of multilevel relations, competing nationalisms and asymmetric pressures setting a specific policy game. The main hypothesis is that -during the time frame considered for the study- intergovernmental relations managed effectively the tensions and cleavages associated with the presence of minority nationalisms and territorial issues in both countries and societies, minimizing their possible effects on the formulation of the policies of integration for newcomers. Hence both countries developed formal and informal intergovernmental instruments of coordination and negotiation on the one hand, and demonstrated the presence of several similarities on the provincial/ autonomous and federal/ central government policies and programs for immigrant integration on the other hand, obviously along with some important

differences on language policies and a different stress on their philosophies of integration. Notwithstanding, the discourse and argumentation on the policy process stressed the political, jurisdictional and territorial conflict in both case studies. Argumentative strategies of persuasion and influence were employed by both the federal/central, provincial/autonomous in order to differentiate their models of integration, framing a policy game that stresses national, cultural and linguistic differences. Montreal and Barcelona also participated in this policy game as the main host societies of newcomers, although playing a very different role as will be demonstrated in the following chapters.

In order to answer the research question the study focused on three aspects of the policies of integration for newcomers: language policies, the political approaches for managing diversity (interculturalism, multiculturalism, assimilation and their combinations) and the model of governance of the policies of integration in both case studies. The time frame considered for the case study of Catalonia was from 1999 to 2011. During 1999 and 2000 a new bill of immigration was enacted and then reformed by the central government in a context of politicization of the immigration policy field and a boom of immigration flows. The time frame considered for Quebec was 1995 to 2011, because since 1995 and after the last independence referendum, the debate on immigration was characterized by a political discourse on the need of immigrant loyalty to the Quebec nation. The ending point of this time frame was set in 2011 because of the electoral processes and the change of government on several levels of government in both countries and societies. Also because of the effects of the economic crisis, the decrease of immigrant flows and the independence tensions in Catalonia and Spain which rested centrality to the policies of immigration and therefore would distort the main analysis.

The research employed a qualitative approach focused on three strategies: interviews with selected stakeholders and decision makers of the policy field of integration and immigration, an analysis of governmental and legislative documents and a study of press contents between 1999 and 2006 in order to complete information on the Spanish case study.¹ The fieldwork was hold during 2010-2013 in Quebec, Ottawa, Cataluña and

¹ This was necessary because it wasn't possible to have interviews with members of the Popular

Madrid and consisted in 47 interviews with selected stakeholders and decision makers (25 for Canada and 22 for Spain).

The thesis is divided in three sections and ten chapters. First section includes the presentation of case studies and defines the research problem and methodology. Second chapter develops the conceptual and theoretical framework of the research focusing on the formulation of public policies, intergovernmental relations, federalism, asymmetry and the theoretical approaches for immigrant integration. The second section which includes chapters three and four, is an analysis of the evolution and characteristics of nationalism in Quebec and Catalonia and their accommodation in federal and asymmetric arrangements in Canada and Spain. It also develops the main characteristics and conditions of intergovernmental relations in both countries and their institutional framework. Third section is divided into six chapters. Chapters five and six are dedicated to Quebec case study, explaining intergovernmental relations in the field of immigration and the policies of integration of immigrants on the three components prioritized for the study: language policies, political approaches for managing diversity and the model of governance of the policies of integration. Chapters seven and eight are dedicated to the Catalanian case study, where we analyze intergovernmental relations in the field of integration and immigration policies and the policies of integration of newcomers respectively. Chapter nine analyses and explains the influence of intergovernmental relations in the formulation of policies in both case studies between 1995-1999 and 2011. In chapter ten a comparison of both case studies is made, finally we set some conclusions based on the results of the research process and the theoretical framework.

PARTE I

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS.

1.1. Presentación de los casos y del problema de investigación

Quebec y Cataluña tienen en común un reclamo histórico de reconocimiento como sociedades y nacionalidades distintas y el desarrollo de relaciones competitivas con el gobierno central o federal de Canadá y España. Las características que han tomado las relaciones intergubernamentales en el caso específico de las políticas de inmigración en ambos países han tenido una influencia fundamental en la formulación y diseño de las políticas públicas para la integración de los inmigrantes quebequesas y catalanas, lo que se ha expresado en la construcción de modelos, discursos y filosofías propias de integración. Este proceso además ha tenido lugar en un contexto multinivel donde el gobierno provincial o autonómico debe coordinar las políticas de integración con los gobiernos locales y especialmente con metrópolis cosmopolitas como Montreal y Barcelona que tienen unas características y una personalidad propias y que concentran a la mayoría de los inmigrantes.

Las competencias en materia de inmigración son concurrentes en el caso canadiense, otorgándole primacía al gobierno federal en caso de conflicto, pero desarrollos asimétricos han llevado a un acuerdo entre Ottawa y la provincia de Quebec para dotarla de jurisdicción exclusiva en materia de integración de los inmigrantes y de competencias en materia de selección y admisión de los inmigrantes económicos, además de una fórmula especial de financiación. Este acuerdo, que introdujo una dimensión importante de asimetría en el arreglo federal, no ha sido formalizado en el diseño constitucional y legal canadiense.

En España, las competencias de inmigración son exclusivas del gobierno central, sin embargo los servicios del Estado de bienestar, que en la práctica se encargan de la integración de los inmigrantes, son de competencia compartida y se encuentran en

su mayoría dentro de la esfera competencial de las CCAA, además de haber sido delegadas en muchos casos sobre los gobiernos locales. Ello ha llevado a que de facto se considere a las CCAA como actores clave en la política de integración de los inmigrantes y a un dinamismo en el desarrollo de planes y políticas de integración de la inmigración en las diferentes CCAA y ayuntamientos. También ha significado el establecimiento de fórmulas y convenios de financiación *ad hoc* para atender las presiones migratorias, pero estos arreglos se encuentran lejos de alcanzar la devolución obtenida por Quebec en materia de inmigración.

Hasta 1960 Quebec era una provincia menos desarrollada que el resto del país, con mayor nivel de desempleo y emigración hacia otras regiones de Canadá. El nacionalismo “franco-canadiense” se centraba en la defensa de la lengua, pero también en preservar la tradición, el catolicismo y los valores rurales en oposición a la influencia del resto de Canadá anglófona y de los Estados Unidos. A partir de la década de 1960, el proceso de modernización en Quebec llevó a una separación entre el Estado y la iglesia, al desarrollo de políticas de bienestar y al surgimiento de un nacionalismo cívico y secular. Uno de los principales objetivos de esta “*Révolution tranquille*” (revolución silenciosa) fue la conservación del francés debido al alto grado de emigración de quebequeses a la Canadá anglófona y a la preferencia de los nuevos inmigrantes por el uso del inglés. Además, se pretendía corregir las desventajas de los francófonos en comparación con las mayorías anglófonas promoviendo su presencia en los niveles más altos del gobierno quebequés y en la economía (Redondo: 1996, Seidle: 1998, Gagnon & Iacovino: 2007).

La necesidad de reafirmar una identidad distinta, la protección de la lengua francesa y la cultura francófona al interior de Norteamérica, empujó a Quebec a negociar con el gobierno federal mayor jurisdicción en la política de inmigración. Desde 1971 hasta 1991, Quebec y el gobierno federal firmaron diferentes tratados de inmigración que sin embargo, nunca fueron formalizados en la legislación a pesar de modificar en la práctica las disposiciones constitucionales.

Después del fracaso de los acuerdos de Meech Lake (1987) y Charlottetown (1989) para incluir a Quebec en el arreglo constitucional y de dos referéndums de consulta

sobre la asociación de Quebec a Canadá, el gobierno federal estaba dispuesto a satisfacer las demandas de Quebec para obtener jurisdicción sobre la política de inmigración, por lo que en 1991 se firmó el acuerdo “*McDougall-Gagnon-Tremblay*” con el que Quebec logró jurisdicción exclusiva en todas las políticas de integración así como en la selección de los inmigrantes económicos (“*Economic Class immigrants*”). Ésta devolución de competencias introdujo una dimensión de asimetría de facto en la federación canadiense, que a su vez llevó a un proceso de descentralización de las políticas de inmigración y a la firma de diferentes tipos de acuerdos entre el gobierno federal y las otras provincias, aunque ninguno de estos acuerdos iguala en competencias y financiación a la fórmula obtenida por Quebec.

Desde 1970, Quebec ha demostrado un creciente dinamismo en las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes. La presencia de una identidad fuerte (*thick identity*) y la diferencia lingüística con el resto de Canadá han estado en la base de la construcción de un modelo de integración que pretende diferenciarse del multiculturalismo pan-canadiense. La característica principal del modelo quebequés es una definición cívica de la ciudadanía, expresada mediante la participación en una esfera pública común donde todos los grupos e individuos tienen la posibilidad de “dejar su huella”, siendo el francés el vehículo común de comunicación e intercambio cívico al interior de la comunidad política. Mientras que el modelo multicultural pan-canadiense entiende la cultura como un derecho individual garantizado por el Estado, el interculturalismo quebequés considera a la cultura como constitutiva de los individuos. Por tanto para los quebequeses la cultura tiene lugar en una comunidad política dentro de un territorio, donde el francés es el vehículo fundamental para la participación cívica y el desarrollo de la ciudadanía (Mc Roberts: 1997, Gagnon & Iacovino: 2007).

Desde un inicio, el modelo intercultural de integración de Quebec buscó diferenciarse del multiculturalismo canadiense pero en la práctica ha habido mayor intercambio comunicación e influencia entre ambos modelos del que se piensa o se reclama en el discurso político. La diferencia fundamental radica en el peso otorgado al francés como lengua compartida en la esfera pública y en un mayor énfasis discursivo sobre la laicidad y neutralidad del espacio público. Además Quebec ha desarrollado un modelo de gobernanza de la integración de los

inmigrantes bastante comprehensivo donde el tercer sector y los gobiernos locales tienen mucha menor influencia que sus contrapartes en el resto de Canadá. En ese contexto la ciudad de Montreal, donde se concentra la mayoría de inmigrantes anglófonos y que se caracterizaba por tener una política multicultural de integración, ha pasado por un proceso de fusión y posterior descentralización que limitan su capacidad de gobernanza urbana para diseñar una política propia, capaz de competir o complementar al enfoque provincial.

Por su parte Cataluña, adicionalmente al “hecho diferencial” ha sido históricamente una de las regiones más desarrolladas de España y tierra de acogida de inmigrantes internos. Situación que despertó la necesidad de preservar su identidad distinta y su lengua. La integración de los inmigrantes que provenían de otras regiones de España fue un tema de debate en la agenda política durante décadas, colocando a las políticas lingüísticas en el centro de la discusión.

Las políticas de integración desarrolladas de forma pionera por el gobierno del Presidente Jordi Pujol (CiU), se orientaron a lograr la inclusión de los inmigrantes a través de su acceso a los servicios del Estado de bienestar y el sistema educativo, evitando prestar servicios focalizados. Decisión que además fue combinada con una concepción cívica de la ciudadanía bajo el lema: *“catalán es todo aquel que vive y trabaja en Cataluña y quiere ser catalán”* (Pujol: 1954). Algunos autores han definido el modelo catalán como asimilacionista debido a su énfasis en el acceso universal a los servicios sociales y a la necesidad de aprender la lengua y cultura catalanas. Lo cierto es que durante la década de 1990, el enfoque para la integración de los inmigrantes internos se empleó prácticamente sin ningún cambio para atender a las nuevas olas de inmigración no comunitaria (Davis: 2008, Gil: 2006).

Desde 2003 hasta 2010, el nuevo gobierno de izquierdas de la Generalitat denominado “tripartito” (Partido Socialista Catalán (PSC), Esquerra Republicana (ER) e Iniciativa Verde per Catalunya (IVC)), introdujo algunos cambios para subrayar el pluralismo, la igualdad y el civismo, reclamando un modelo intercultural que promoviera la participación de los inmigrantes en una “cultura pública común”, donde el catalán sería el principal vehículo de comunicación y debate. Sin embargo, la concepción cívica de la identidad catalana permaneció como elemento central del

nuevo concepto de “ciudadanía residente” bajo el supuesto de que el Estado nacional (España) y la sociedad de acogida no constituyen una misma entidad. Por lo tanto, el enfoque cívico puede definirse como “inclusivo hacia el interior (de Cataluña) pero delimitado con respecto al exterior (España)”, siguiendo una estrategia de inclusión de los inmigrantes en una nación catalana distinta por oposición a la idea de una España unitaria (Kleiner-Liebau: 2009).

Cataluña no tiene las mismas competencias y financiación que Quebec, pero ha desarrollado de forma pionera un enfoque y un discurso propios sobre la integración de los inmigrantes. En este proceso han convergido los partidos nacionalistas de izquierda y centro derecha, así como las izquierdas aunque con diferentes énfasis y matices. Dadas las características propias del régimen de inmigración español, donde las políticas han sido más bien reactivas con un amplio margen para la entrada de inmigrantes irregulares (López: 2005) el discurso de integración de Cataluña no se construyó por oposición a un modelo Español explícito de integración de los inmigrantes, aunque sí como reacción frente a una visión unitaria de España defendida por el Partido Popular de un lado, y una búsqueda de armonización del proceso autonómico por parte de sectores del PSOE del otro, en un contexto de *federalización* asimétrica. La posición de Cataluña ha sido pues de reclamo por mayores competencias y financiación para gestionar la integración de los inmigrantes y por ejercer algún tipo de control sobre los flujos a la comunidad autónoma, a la par que desarrollaba un modelo de integración centrado en la cohesión social y en el aprendizaje de la lengua. La aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía en 2006 marcó el inicio de un proceso de construcción nacional donde desde el gobierno de la Generalitat se pretendió dar mayor coherencia a la política de integración de los inmigrantes, asumiendo nuevas competencias y desarrollando un incipiente marco normativo propio. En este contexto los esfuerzos de la Generalitat por centralizar y dar coherencia a las políticas de integración de los inmigrantes contrastan con el modelo de gobernanza en red o “*xarxa de inmigración*” desarrollado de manera pionera por el ayuntamiento de Barcelona para atender las necesidades de cohesión social de los recién llegados y asegurar la convivencia local, un modelo que aunque guarda muchas similitudes con el de la Generalitat, se sustenta en una construcción discursiva sobre la interculturalidad y en una identidad y necesidades propias de Barcelona.

Los dos casos arriba descritos se prestan por lo tanto para analizar en que manera las relaciones intergubernamentales en contextos de nacionalismo minoritario y desarrollos federales asimétricos, influyen sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes interactuando con las estrategias de los tomadores de decisiones en los diferentes niveles de gobierno. Dicho en otras palabras se trata de analizar cómo los tomadores de decisiones estructuran sus discursos y argumentos en el marco de unas reglas de juego que aparecen fuertemente condicionadas por las características de las relaciones intergubernamentales tanto en Quebec como en Cataluña. Al situarse en el plano de las relaciones intergubernamentales esta investigación ha tenido en cuenta las relaciones de Quebec y Cataluña con el gobierno federal o central, pero también las relaciones entre el nivel provincial y/o autonómico y los municipios, en este caso Montreal y Barcelona por ser las dos grandes metrópolis receptoras de inmigración.

De otra parte, en cuanto a la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes, es necesario señalar que las políticas de inmigración tienen un carácter *sui generis* que las diferencia de otras políticas públicas y es que en ellas los sujetos para los cuales (o sobre los cuales) se toman las decisiones no son ciudadanos, por lo tanto son unas políticas públicas donde en buena parte la voz de los inmigrantes está representada por asociaciones, ONGs y entidades de la sociedad civil que desarrollan modelos de interacción particulares con los tomadores de decisiones en buena medida mediados por el acceso a financiación pública para sus actividades. Es por ello que uno de los aspectos de la formulación de las políticas de integración que es necesario analizar y que se ha tomado en cuenta en esta tesis son los modelos de gobernanza de las políticas de integración que se establecen en cada caso, para establecer particularmente, cómo estos modelos están condicionados por la dinámica de las relaciones intergubernamentales y por las estrategias de los tomadores de decisiones para relacionarse con el mundo asociativo y no gubernamental.

Finalmente es necesario señalar que dentro de la delimitación del problema de investigación de esta tesis no se está considerando estudiar el nivel de éxito de los modelos de integración de los inmigrantes ni de los discursos oficiales que los

justifican, tampoco se plantea analizar las percepciones más amplias de la sociedad catalana y quebequesa ni las de los propios inmigrantes acerca de estos modelos y discursos o sobre su grado de identificación con ellos, ni mucho menos evaluar el éxito o no de las políticas de integración de los inmigrantes, todo lo cual excedería el problema de investigación propuesto.

1.2. El diseño metodológico

1.2.1. Las preguntas de investigación, las hipótesis y variables

La pregunta central que busca responder esta investigación es ¿Cómo influyen las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011? Se entiende que las relaciones intergubernamentales establecen unas reglas que condicionan el juego de los actores o “el juego de poder” en el marco del ciclo de la política pública, en este caso específico en su formulación, por lo tanto nos preguntamos acerca de las estrategias de dichos actores en este marco. Especialmente y siguiendo los enfoques de Majone (1997), Lindblom (1991) y Stone (1988) nos interesa saber cómo los tomadores de decisiones construyen sus discursos, argumentos y estrategias de intervención en el proceso de definición del problema público, estando éstos enmarcados en unas determinadas reglas de juego y en un entorno normativo que los condiciona.

En la medida que las políticas de integración son bastante amplias es importante precisar que el ámbito de estudio de la tesis ha sido focalizado para abarcar tres elementos que consideramos centrales en el marco del problema de investigación arriba delimitado: la política lingüística, las políticas o enfoques empleados y/o propuestos para la gestión de la diversidad, y los modelos de gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec y Cataluña, prestando particular atención a sus relaciones con las principales ciudades receptoras de inmigración (Montreal y Barcelona) y con el mundo asociativo o no gubernamental, que de alguna manera asume la representación de la voz de los inmigrantes y sus intereses.

La variable independiente de esta investigación son las relaciones intergubernamentales que a su vez operacionalizamos en dos dimensiones: a) su diseño formal en función de la distribución de competencias, arreglos federales y mecanismos previstos para su desarrollo en el caso específico de la política de inmigración y b) las relaciones informales de conflicto o cooperación entre los actores (políticos, funcionarios y sociedad civil) a partir de los cuales se configura el gobierno multinivel.

La variable dependiente es la formulación de la política de integración de los inmigrantes entendida como los procesos de interacción, argumentación y persuasión que tienen lugar en el marco de un juego de poder entre actores de distintos niveles de gobierno para construir un discurso y un conjunto de propuestas de acción acerca de la integración de los inmigrantes. Procesos que se encuentran condicionados por un marco normativo expresado en un reparto determinado de competencias y en unos patrones y mecanismos particulares de relaciones intergubernamentales en el contexto de regímenes de inmigración específicos y con la presencia de nacionalismos minoritarios. Los componentes pues de la formulación de las políticas de integración serían: una definición del problema y de las acciones o soluciones que es necesario poner en marcha, una estrategia comunicativa o de construcción de argumentos y discursos acerca de las acciones que se proponen y un conjunto de procesos de interacción y persuasión en el marco de un juego de poder que tiene lugar en un contexto normativo específico.

Esta investigación partió de la premisa de que la existencia de nacionalismos minoritarios o naciones sin Estado e identidades distintas en Quebec y Cataluña junto con un patrón de relaciones intergubernamentales marcado por el conflicto y la competencia con el gobierno central o federal, habrían influido sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes configurando modelos propios e innovadores de integración donde la política lingüística y la integración cívica ocuparían un lugar central. Desde el inicio de la investigación sin embargo se pudo comprobar que en la práctica, las relaciones de conflicto se alternaban, matizaban o combinaban con un conjunto de mecanismos formales e informales de cooperación e intercambio de información que tenían lugar más allá del discurso político (y de parte del discurso académico) en torno a la confrontación

o diferenciación de los modelos y enfoques de integración de los inmigrantes nacionales y provinciales o autonómicos; y que si bien había diferencias, en la práctica también existían elementos de similitud en las políticas concretas de integración de los inmigrantes.

La hipótesis que guió la investigación fue que de cara a las relaciones entre Quebec y Cataluña con el gobierno Federal y/o central durante el período estudiado las relaciones intergubernamentales funcionaron y permitieron gestionar y canalizar en buena medida las tensiones nacionalistas y territoriales reduciendo sus posibles efectos conflictivos sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes. Esto habría llevado al desarrollo de mecanismos formales e informales de cooperación intergubernamental específicos para cada caso y a la presencia de similitudes en los contenidos sustantivos de las políticas y programas puestos en marcha para la integración de los inmigrantes en Quebec y Canadá y Cataluña y España.

Sin embargo, pese al éxito relativo para garantizar la cooperación en el marco de las relaciones intergubernamentales, los discursos y argumentos contruidos en torno a la competencia o incluso al conflicto con el gobierno federal o central habrían sido empleados internamente en Quebec y Cataluña para justificar y legitimar las definiciones del problema público y las características de las políticas de integración. Estos discursos por tanto formarían parte de los juegos de poder internos (provincial y autonómico) para estructurar y justificar las características de los modelos de gobernanza de las políticas de integración y delimitar el acceso a los recursos y al poder para ponerlas en marcha en el marco de las relaciones con Montreal y Barcelona de un lado, y con el mundo asociativo y las ONGs del otro.

1.2.2. Sobre la delimitación temporal de la investigación:

La investigación abarca los años 1999 a 2011 para el caso de Cataluña y 1995 a 2011 en Quebec. Se ha elegido 1999 como punto de partida para el caso de Cataluña porque en ese año se aprueba una nueva Ley de inmigración en España (4/2000) que marca la politización del fenómeno de la inmigración y porque en esa década se inició el auge de la inmigración no comunitaria con mayor fuerza. La

periodificación considerada para Quebec se inicia unos años antes para abarcar el momento posterior al referéndum de libre asociación con Canadá de 1995, después del cual se articula un discurso político muy fuerte sobre la necesidad de asegurar un sentimiento de lealtad de los inmigrantes hacia la nación quebequesa en un contexto en el que se les responsabilizaba por el fracaso del referéndum separatista por unos pocos votos debido a su supuesta lealtad con el gobierno federal que les había otorgado la ciudadanía. Por su parte, se decidió cerrar la investigación en 2011 debido a que en 2010 y 2011 tuvieron lugar elecciones que marcan cambios de gobierno en Quebec y Cataluña y Barcelona. A partir de 2011 además la crisis económica en España y la tensión separatista en Cataluña marcarán la agenda del debate político perdiendo centralidad el fenómeno migratorio, lo que distorsionaría nuestro análisis.

1.2.3. Los objetivos de la investigación:

El objetivo general de esta investigación se relaciona directamente con la pregunta de investigación y fue comprender la influencia de las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011.

Como objetivos secundarios se propuso:

- d) Describir las características de las relaciones intergubernamentales en el campo específico de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes en los dos casos de estudio durante el período señalado.
- e) Identificar los discursos y argumentos empleados por los tomadores de decisiones para la definición del problema público en el marco de los tres componentes sobre los cuales focalizamos el estudio: la política lingüística, las políticas o enfoques empleados y/o propuestos para la gestión de la diversidad, y los modelos de gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec y Cataluña.
- f) Establecer la relación entre las características de las relaciones intergubernamentales en el campo de la política de inmigración e integración

durante el período estudiado y los discursos y estrategias empleados por los tomadores de decisiones en Quebec y Cataluña .

1.2.4. Sobre la justificación de los casos:

Los casos seleccionados para este estudio poseen un conjunto de similitudes pero también diferencias importantes. Tanto Quebec como Cataluña reclaman un reconocimiento de su carácter distinto como nacionalidades o naciones sin Estado al interior de gobiernos federales (o cuasifederales en el caso español) y tienen una preocupación por la conservación de su cultura y lengua. En ambos casos además se han manifestado tensiones y relaciones de conflicto y competencia con el centro, así como acomodos y arreglos asimétricos informales o de facto.

Sin embargo Quebec y Cataluña también presentan varias diferencias: la primera se refiere al reparto de las competencias y financiación para las políticas de inmigración. Mientras en Canadá se trata de competencias concurrentes, en España las competencias son del gobierno central aunque la intervención de facto de las CCAA en la integración de los inmigrantes a través de las políticas de bienestar impulsó relaciones de cooperación intergubernamental para atender un fenómeno migratorio en auge. En cuanto a la financiación, como resultado del acuerdo con el gobierno federal Quebec recibe una compensación por las competencias transferidas, mientras que Cataluña depende de transferencias del gobierno central.

Los patrones de relaciones intergubernamentales en ambos casos también se diferencian, mientras en Canadá se trata de un modelo de federalismo ejecutivo donde la diplomacia intergubernamental entre los *Premiers* y las relaciones entre funcionarios de los dos niveles de gobierno ocupan un lugar central, en España la territorialización del sistema de partidos junto con la influencia de los partidos nacionalistas y regionales ha sido la clave de la negociación intergubernamental en el marco de un sistema cuasi federal.

Una segunda diferencia muy importante tiene que ver con las características de los modelos de inmigración en ambos países. Mientras Canadá es un país receptor de inmigración de matriz anglosajona, donde la inmigración es una política de Estado,

España tiene un régimen de inmigración sur-europeo de tipo reactivo con un alto volumen de inmigración irregular. Ésta diferencia se traduce en el campo específico de la formulación de las políticas públicas de inmigración de manera diferenciada y particular en cada uno de los casos de estudio.

Además, las características del gobierno multinivel también difieren. Mientras en la federación canadiense las municipalidades son “creaturas” del gobierno provincial siendo el gobierno local una de sus competencias, en España las municipalidades gozan de autonomía institucional y si bien están sometidas a una dependencia bifronte ante el gobierno central y autonómico, en la práctica han asumido una serie de competencias impropias² como por ejemplo el desarrollo de políticas de acogida e integración de los inmigrantes. En el caso particular de Montreal y Barcelona, ambas ciudades tienen un peso económico, social y cultural relevante en la provincia y CCAA, pero el peso político propio de Barcelona marca una diferencia clave frente a la situación de Montreal al interior de Quebec. Para terminar es necesario señalar que España y Cataluña se encuentran enmarcadas en un proceso de construcción supranacional donde sería de esperar que su pertenencia a la Unión Europea tuviera alguna influencia sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes enmarcando algunas de sus características en un eventual proceso de europeización de las políticas de integración e inmigración (Favell & Geddes: 1999)

En ese sentido, la comparación de los casos presentados constituye un aporte para el estudio de la influencia de las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en contextos multinivel diferenciados o diferentes. Además de permitir comparar el papel que tiene la presencia de identidades y nacionalidades minoritarias en contextos de federalismo asimétrico sobre la construcción de los discursos y enfoques para la integración de los inmigrantes en ambas comunidades autónomas o provincias pero también en las dos grandes ciudades receptoras de inmigración como Montreal y Barcelona.

² En 2013 se aprobó la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Ley 27/2013) mediante la cual se limita la posibilidad de los ayuntamientos de asumir competencias impropias.

Es importante señalar sin embargo que con esta investigación no se pretende presentar generalizaciones o modelos sobre las características que asume la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en contextos de nacionalismos minoritarios, gobierno multinivel y federalismo asimétrico. Una investigación de este tipo requeriría la inclusión de más casos de estudio y de algún caso de control. Por tanto la selección de los casos ha respondido a un objetivo más modesto de aportar elementos y pistas de comparación y comprensión de la influencia de las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en dos casos de gobierno multinivel, federalismo asimétrico y nacionalismos minoritarios que, aunque tienen elementos en común, también presentan diferencias sustantivas que enriquecen su análisis.

1.2.5. Sobre el método de investigación y el recojo de la evidencia empírica:

Para la investigación se ha empleado el método cualitativo combinando tres mecanismos de recojo de información:

- La aplicación de entrevistas semiestructuradas a cinco tipos de perfiles en los diferentes niveles de gobierno (nacional, local y provincial o autonómico): funcionarios políticos, funcionarios profesionales, sociedad civil (asociaciones y organizaciones no gubernamentales), grupos de interés (por ejemplo federaciones de municipios) y expertos. Para complementar la identificación de perfiles se empleó la estrategia de “bola de nieve” mediante la cual se iba preguntando a los diferentes perfiles seleccionados por otros contactos relevantes para la formulación de las políticas, de tal manera que sus referencias nos permitieran ir identificando a las personas clave para cada caso hasta cerrar el círculo de la investigación. A su vez se buscó la triangulación de la información contrastando las versiones de los diferentes perfiles de actores. Como puede observarse en la (Tabla 1.1) ésta estrategia se traduce en variaciones en el número de perfiles entrevistados para cada nivel de gobierno en ambos países, lo que refleja las particularidades propias de sus sistemas de relaciones intergubernamentales y del campo específico de la política de inmigración. Así por ejemplo en el caso español se tuvo que entrevistar a ocho funcionarios políticos contra uno en Canadá. En

cuanto a los funcionarios profesionales los totales están casi parejos (10 y 12), pero lo que varía es el nivel de gobierno al que pertenecen, tal parece que en España para hacer un estudio de caso sobre integración de los inmigrantes el nivel de gobierno al que hay que dirigirse es en primer lugar el ayuntamiento y luego el autonómico, mientras que en el nivel nacional nuestras fuentes se situaban sobre todo en el nivel político y no entre los funcionarios. En el caso de Canadá por el contrario el mayor número de entrevistados estuvo en el nivel federal y en segundo lugar en Quebec, esto se debió sin embargo a que los funcionarios entrevistados en Quebec estaban especializados en inmigración y permanecían en sus cargos, por tanto se podía entrevistar a la misma persona acerca de la negociación del acuerdo con Quebec en 1991 y de las políticas de “*francisation*” (o aprendizaje cívico de la lengua) en 2010. En el gobierno federal en cambio los funcionarios entrevistados habían rotado a otros departamentos en sus ministerios o se encontraban trabajando en el mundo académico, siendo necesario sostener entrevistas con mayor número de personas para poder completar la información necesaria. Otro dato a resaltar es la elevada referencia a expertos en el caso de Quebec, creemos que esto de alguna manera se explica por el papel que cumplen en la formulación de los discursos legitimadores acerca de los modelos de integración. Algunos de los expertos entrevistados solían ser consultados o habían participado de comisiones creadas por el gobierno provincial para discutir los enfoques sobre integración de los inmigrantes, de tal manera que los propios funcionarios provinciales entrevistados nos remitían a los académicos siendo evidente la presencia de una “comunidad de políticas” (Majone:1997). Esto contrasta con el caso español, donde las referencias constantes para la legitimación y construcción de discursos sobre las políticas de integración se situaban en el mundo asociativo, en la sociedad civil o en todo caso aludían a procesos participativos. Este mayor peso otorgado en España al nivel local de un lado y al mundo asociativo del otro permea todo nuestro trabajo de campo al punto que por ejemplo dos de los tres funcionarios políticos entrevistados en el nivel central en realidad provenían o habían tenido una experiencia previa en el mundo asociativo (Cruz Roja) y en el mundo local (L’Hospitalet de Llobregat). El trabajo de campo realizado sin

embargo también tiene algunas limitaciones importantes, por ejemplo salvo en el ayuntamiento de Barcelona, no fue posible conseguir entrevistas con funcionarios o políticos del Partido Popular en los demás niveles de gobierno. Mientras que en el caso de Montreal fue prácticamente imposible entrevistarse con algún funcionario o político, por lo que la información sobre este nivel de gobierno se remite a la federación quebequesa de municipalidades y a los expertos en estudios urbanos de Montreal. La lista completa de los perfiles entrevistados, sus cargos y relevancia en la formulación de la política puede revisarse en los Anexos: 1 y 2.

El trabajo de campo tuvo lugar entre los años 2010 y 2013 en Quebec y Ottawa y en Cataluña y Madrid. Durante ese período se realizaron en total 47 entrevistas, (25 en Canadá y 22 en España). Al ser semiestructuradas las guías de entrevista han tenido la suficiente flexibilidad para permitir agregar o retirar preguntas en función de la información que podía ofrecer cada perfil entrevistado (Ver anexo 3).

TABLA 1.1: PERFILES ENTREVISTADOS				
Canadá				Total
Perfil	Nivel federal	Nivel provincial	Nivel local	
Funcionario político	1			
Funcionario profesional	7	3		
Sociedad civil (ONGs/ Plataformas de asociaciones)			1	
Grupos de interés			1	
Expertos		9	2	
Total Canadá	8	12	4	24
España				
Perfil	Nivel Central	Nivel autonómico	Nivel local	
Funcionario político	3	2	3	
Funcionario profesional		5	7	
Sociedad civil (ONGs/ Plataformas de asociaciones)			2	
Grupos de interés				
Expertos				
Total España	3	7	12	22
Total ambos casos				46

Fuente: elaboración propia 2015

- En segundo lugar la información obtenida de las entrevistas se complementa para el caso español con un estudio cualitativo sobre los contenidos de la prensa escrita acerca de las reformas de la legislación sobre inmigración y el

discurso de los partidos políticos en España entre 1999 y 2006³. Ello permite compensar de alguna manera la ausencia de entrevistas a los políticos y funcionarios del PP durante dicho período, y obtener información relevante sobre el proceso de politización o ruptura del consenso acerca de la política de inmigración en España a partir del crecimiento de los flujos, la aprobación de la ley de extranjería 4/2000, sus posteriores reformas y los procesos de regularización de ambos partidos políticos (PP y PSOE). El análisis de prensa abarca pues desde la reforma de la Ley de extranjería en 1999 hasta la propuesta de reforma de la Ley de extranjería presentada por el PP en el Congreso de los Diputados luego de la “crisis de los cayucos” en el 2006. La muestra de prensa fue obtenida de la edición impresa virtual de los diarios El País, La Vanguardia y El Mundo y se seleccionó considerando un mes antes y un mes después de las principales modificaciones legislativas y procesos de regularización durante los años estudiados (Ver Tabla 1.2).

Tabla 1.2: Hitos considerados para la muestra del análisis de Prensa escrita 1999-2006

Ley 4/ 2000
Ley 8/2000 (Reforma)
Proceso de regularización 2000 (PP)
Proceso de regularización 2001 (PP)
Ley 11/2003 (Reforma)
Ley 14/ 2003 (Reforma)
Reglamento 2004
Proceso de regularización 2005 (PSOE)
Fuente: elaboración propia

Para procesar los resultados de la muestra se empleo el programa Atlas ti tomando como unidad de análisis cada artículo o editorial y aplicando un listado de códigos exclusivos y excluyentes que fueron validados intersubjetivamente (Ver Anexo 4).

³ El estudio de prensa fue realizado como parte de mi participación en el proyecto “Inmigración y sistema de partidos en perspectiva comparada en el sur de Europa” entre 2006-2010 a cargo de la Dra. Carmen González Enriquez, y su diseño metodológico contó con el apoyo y consejo del equipo de investigación del proyecto en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED, Madrid, a quienes agradezco por su apoyo, asumo sin embargo la responsabilidad sobre sus resultados. Parte de los resultados de este estudio de prensa fue incluido en la investigación para obtener la suficiencia investigadora y el DEA en el Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset- Universidad Complutense de Madrid (2008).

- Finalmente la investigación también recurrió al análisis de fuentes secundarias como: legislación, documentos e informes de gobierno, programas y planes de gobierno, declaraciones y pactos políticos, acuerdos intergubernamentales (Ver anexos 5).

1.2.6. Sobre la justificación y el aporte de la investigación:

Esta investigación se justifica porque aporta conocimiento sobre la influencia de las relaciones intergubernamentales en la formulación de políticas públicas y por lo tanto emplea un enfoque que toma en cuenta la interacción entre la agencia (los tomadores de decisiones) y el marco institucional en los procesos de “*policy making*”.

Además constituye un aporte al estudio de las políticas de inmigración y particularmente de integración de los inmigrantes desde una perspectiva propia de la ciencia política y la administración pública en el campo de las relaciones intergubernamentales y de los estudios sobre políticas públicas. La centralidad de la política de inmigración y la integración de los inmigrantes en Canadá se ha manifestado en la existencia de un sin número de estudios politológicos que emplean una perspectiva intergubernamental para comprenderla y explicarla. Sin embargo en el caso español, el carácter no planificado y reactivo de la política de inmigración ha llevado a que se la estudie sobre todo desde una perspectiva predominantemente legal y jurídica de un lado, y del otro, a que se busque explicaciones desde el análisis sociológico y etnográfico poniendo el acento en las características de los colectivos inmigrantes o en sus estrategias de integración en la sociedad. En España la inmigración ha tendido a ser conceptualizada como un “fenómeno”, como algo que sucede por fuera de la voluntad de actuar (o no actuar) de los políticos y tomadores de decisiones, “algo que nos ocurre” y que en todo caso había que ordenar y gestionar de la mejor manera posible, por lo tanto ha sido aún poca la atención que se le ha prestado desde la academia como política pública y mucho menos la que se le ha dado desde una perspectiva intergubernamental y de formulación de políticas públicas. Ésta investigación por tanto se enmarca dentro de una línea de estudios que busca comprender las políticas de inmigración desde la ciencia política y de la administración colocando un énfasis además en las

relaciones intergubernamentales y en el acomodo de la diversidad en los países federales (Delgado: 2003, Delgado & Tamayo (1998), Delgado & Bazaga (1998) Zapata: 2009, 2012, Salas: 2005, Gil: 2006, etc.). Con ella se busca modestamente contribuir a profundizar en éste tipo de análisis empleando una perspectiva comparada que aporte información relevante para explicar mejor el caso español y catalán.

Es necesario también resaltar que esta tesis se distingue porque aporta evidencia empírica obtenida a partir de 47 entrevistas realizadas con los propios actores implicados en el proceso de formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en los diferentes niveles de gobierno de ambos países, ha significado por lo tanto un trabajo de campo extenso y minucioso, que además ha estado metodológicamente estructurado en función del diseño de la investigación y que hace dialogar la evidencia empírica con el análisis de normativa, documentos de gobierno, fuentes secundarias e incluso con un análisis de prensa.

Finalmente consideramos que la presente investigación tiene un aporte adicional en tanto ha sido realizada empleando bibliografía, legislación, documentos de gobierno y testimonios directos de los y las entrevistadas en cuatro lenguas diferentes (inglés, francés, catalán y español), lo que enriquece la posibilidad de contrastar y triangular la información empleada, además de brindar la oportunidad a futuros investigadores de acceder en castellano a información relevante sobre el problema de estudio.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En este capítulo se aborda el concepto de relaciones intergubernamentales (RIGs), identificando los criterios o variables que las definen y explican, lo que se complementa con un desarrollo conceptual acerca del federalismo como modelo de asociación política explicando el concepto de federalismo ejecutivo y la relación entre federalismo, asimetría y diversidad por ser clave para comprender los casos de España y Canadá. Posteriormente se identifica la influencia de las RIGs sobre el *“policy process”* y se distingue algunas de sus características en el caso de las políticas de inmigración en contextos federales y multinivel, además se presentan

los enfoques sobre formulación de políticas que serán empleados para la investigación. Posteriormente se desarrolla el concepto de regímenes de inmigración y se describe los tres principales enfoques para la integración de los inmigrantes: el asimilacionista, el multicultural y el intercultural.

2.1. Gobierno multinivel y relaciones intergubernamentales.

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIGs) alude a la forma en que los gobiernos manejan las interdependencias en el proceso político (*policy process*) en contextos de gobierno multinivel propios de los países federales (Bakvis, Baier & Brown: 2009). En un estudio pionero Anderson las definió como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal (de los Estados Unidos) (Anderson: 1960, p 3.) Las RIGs incluyen pues toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo (Wright: 1997, p. 100) y pueden definirse por cinco rasgos característicos: 1) el número y la variedad de unidades gubernamentales, 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que interviene, 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, 4) la importancia de las acciones y las actitudes entre los funcionarios y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera (Wright: 1997: p.71).

A diferencia del concepto de federalismo el de RIGs presta atención a las relaciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles y no sólo a la relación entre el centro y las unidades constitutivas del Estado. Además mientras que el federalismo privilegia un análisis centrado en el legalismo y en los aspectos constitucionales y jurisdiccionales de las relaciones entre gobiernos, el concepto de RIGs trasciende el enfoque jurídico incluyendo una gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios que de otra manera quedarían ocultas (Wright: 1997, pp. 100-101). En consecuencia a diferencia del federalismo, el enfoque de RIGs permite profundizar en la explicación de cómo se formulan e implementan las políticas públicas, en sus fines y medios, en su sustancia y procedimientos (Wright: 1997, p. 102).

Para Watts las instituciones y procesos de colaboración intergubernamental o RIGs son elementos clave para permitir la resolución de conflictos en las federaciones y proveer medios para adaptarse a circunstancias cambiantes. Estos mecanismos involucran tanto relaciones verticales entre las federaciones y sus unidades constitutivas como horizontales, entre las propias unidades constitutivas, de tal manera que pueden crearse instancias de negociación conjunta⁴ (Watts: 1996, p, 51). Por tanto como explica Cameron las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales son el “caballo de batalla” (*workhorse*) de todo sistema federal, el instrumento privilegiado por medio del cual “el trabajo se hace”; las RIGs operan por tanto en el cruce entre las provisiones constitucionales y las necesidades prácticas de cada país (Cameron: 1999, p 1).

El término “relaciones intergubernamentales” (RIGs) surgió en la década de los treinta con la llegada del *New Deal* en el contexto inmediatamente posterior a la gran depresión, por tanto aparece estrechamente vinculado a dichas políticas y a la necesidad de escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos. Desde entonces su estudio ha estado relacionado con la preocupación académica y política acerca de la prestación eficaz de los servicios públicos en una gama de sectores que involucran la interrelación de diversos niveles de gobierno. En el plano académico las RIGs ya se habían convertido en objeto de estudio a partir de un número especial de la revista *The Annals* titulado: “Relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos”, sin embargo el término carecía de una definición conceptual (The Annals: 1940, Wright: 1997, p. 68-69). El desarrollo conceptual de las RIGs se hace necesario recién después de la postguerra y especialmente a partir de la década de 1960, de forma paralela al incremento de las actividades de los gobiernos y su necesidad de interrelacionarse para formular e implementar un conjunto de políticas públicas y servicios. Así en la década de 1960 Elazar desarrolla el concepto de “*American Partnership*”⁵ para explicar la evolución de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos. Sostiene que si bien el federalismo

⁴ Las traducciones de todos los textos bibliográficos, documentos de gobierno legislación y entrevistas del inglés, francés y catalán que se emplean en ésta investigación son propias.

⁵ Los principios que definen el concepto de “*American Partnership*” según Elazar son: supremacía nacional, amplios poderes legislativos y de apropiación nacionales, gobierno no centralizado, máximo control local. Entre los mecanismos para su funcionamiento menciona: un sistema de partidos poco disciplinado y no centralizado, una rutinización de la interferencia legislativa en la administración, regularidad de las consultas intergubernamentales, sistema de subvenciones (*grants-in-aid*) por parte del gobierno federal hacia los estados. (Elazar: 1965, p. 11).

americano, fue inicialmente diseñado para asegurar un sistema de “*check and balances*” entre las unidades de gobierno, con el tiempo y particularmente a partir del siglo XX requirió desarrollar mecanismos de cooperación entre los estados y el gobierno federal para atender al incremento de la actividad gubernamental (Elazar:1965). Según el autor las RIGs son un factor clave por su influencia sobre el desarrollo del federalismo americano haciéndolo evolucionar a lo largo del tiempo hacia diversos patrones de cooperación y/o conflicto⁶ en función de una serie de factores entre ellos: el incremento continuo de la velocidad del gobierno, el crecimiento de su activismo frente al de la sociedad, el color de los gobiernos, la coyunturas de desarrollo económico y el contexto internacional entre otros (Elazar:1965). Además en su análisis pionero Elazar aporta una distinción teórica clave entre las formas de cooperación intergubernamental informales y formales en el marco de las RIGs. Las primeras suelen ser las más comunes y facilitan una serie de actividades del gobierno, sin embargo no se encuentran formalizadas y son poco visibles de cara al público y a los ciudadanos, las segundas se basan en relaciones de carácter contractual que permiten la cooperación intergubernamental a gran escala en temas de interés nacional (Elazar: 1965, p. 13).

Watts por ejemplo señala que en todas las federaciones parlamentarias el principal instrumento para la resolución de conflictos ha sido la negociación y consulta entre ejecutivos y sus representantes en los diferentes niveles de gobierno. Existen pues un conjunto de mecanismos e instituciones destinados a facilitar las RIGs ya sea bajo la forma de reuniones periódicas o *ad hoc* de ministros, congresistas, funcionarios y agencias de los diferentes niveles de gobierno. Pero junto con estos mecanismos las relaciones informales son un componente fundamental, ya sea a través de comunicaciones directas, por teléfono o correo entre ministros, oficiales o representantes de los diferentes gobiernos. Estos procesos o instituciones de RIGs, formales o informales, juegan un papel clave para la adaptación regular de los acuerdos y las transferencias financieras entre los gobiernos (Watts: 1988).

⁶ Elazar distingue por lo menos cinco etapas de desarrollo de las RIGs en el siglo XX para el caso americano hasta la década de 1960: Progressive Agrarianism (1911-1921), Normalized Entrenchment (1921-1931), *Crisis-Oriented Centralism* 1931-1945), Non Centralist Restoration (1946-1961 y Concentrated Cooperation (1961-) (Elazar: 1965, p. 25-22). Otros autores como (Wright: 1997, pp. 132-197) distinguen siete etapas que abarcan hasta la década de 1990: Conflictiva (1930 y antes), cooperativa (1930-1950), concentrada (1940-1960), competitiva (1960-1970), calculadora (1970-1980), contractiva (1980-1990).

Uno de los primeros en teorizar sobre las RIGs fuera de los Estados Unidos fue Simeon quien para explicar el caso canadiense adaptó el concepto de diplomacia internacional al estudio de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, lo que le permitió estudiar los procesos de coordinación entre el gobierno federal y las provincias canadienses en un diseño federal dual, donde no se había previsto las complejidades del gobierno conjunto que vendrían con el desarrollo del Estado de bienestar (Simeon & Turgeon: 2006, 1972, Simeon & Cameron: 2002, Bakvis, Baier & Brown: 2009) Así, en un estudio que compara las relaciones intergubernamentales en varias federaciones este autor presenta un marco conceptual con siete criterios básicos (Simeon: 2001).

- Institucionalización o formalización: se vincula al grado de inclusión de las instituciones de RIGs en los mecanismos formales de gobierno y también a la extensión del mandato legal y constitucional sobre los mecanismos de RIGs en un país determinado. La pregunta clave es si las instituciones basan sus relaciones en procedimientos y reglas explícitas o si por el contrario las relaciones tienen lugar mediante mecanismos ad hoc que se adaptan o ajustan en función de las necesidades políticas de los gobiernos que las ponen en marcha. Como ejemplo del segundo modelo Simeon identifica los casos de Estados Unidos, Canadá y Australia, federaciones surgidas en un contexto de gobiernos limitados donde se enfatizó un modelo dual de distribución de competencias sin anticipar la necesidad de introducir mecanismos formales de RIGs en sus arreglos constitucionales que permitieran gestionar las interdependencias y duplicidades que surgirían con el desarrollo del gobierno moderno. El caso Alemán por el contrario es un modelo basado en el federalismo integrado y compartido que coloca el énfasis en la responsabilidad colectiva del gobierno federal y los *Landers* en la actividad legislativa y la implementación de las políticas. En este caso la mayor parte de las políticas nacionales son implementadas por los gobiernos regionales, lo que requirió la inclusión de mecanismos formales e institucionales complejos de interrelación entre ambos niveles de gobierno. El autor propone entonces que las relaciones intergubernamentales deben verse como un *continuum* que va desde las más

formalizadas e institucionalizadas hasta las que se basan sobre todo en mecanismos y arreglos informales o fluidos (Simeon: 2001, p. 92-94).

- El equilibrio entre relaciones intergubernamentales de tipo ejecutivo y legislativo: en la mayoría de países federales las RIGs discurren entre los ejecutivos bajo la forma de relaciones entre primeros ministros, miembros de gabinete, burocracias). Esto se ve reforzado en las federaciones que siguen el modelo Westminster o parlamentario, donde hay una concentración de poder en los ejecutivos, lo que llevó a desarrollar el concepto de “federalismo ejecutivo”⁷. Los casos donde los legislativos tienen mayor capacidad de actuación son aquellos donde la segunda cámara o cámara alta representa a las regiones proporcionando un espacio para representar y defender sus intereses en el nivel nacional, en estos casos se habla de “federalismo intraestatal”. Un ejemplo es Alemania donde la Cámara Alta es la principal arena para dar forma a las RIGs, sin embargo esto ocurre en muy pocas federaciones, siendo más la excepción que la regla. Otra forma de influencia de los legislativos es mediante las actividades de control de los ejecutivos en materia de RIGs lo que no siempre ocurre con facilidad dada la opacidad de los mecanismos informales de coordinación (Simeon: 2001, p. 94-96)
- El equilibrio de poder entre los niveles de gobierno: aquí se trata de determinar si la relación entre los gobiernos se entiende como una colaboración entre iguales o si por el contrario se asemeja a una relación jerárquica. En ambos casos se requieren RIGs, pero presentan características diferentes. Por ejemplo la dinámica de RIGs en Canadá se caracteriza por una igualdad relativa entre las provincias y el gobierno federal, algo similar ocurre en Australia aunque con menor poder para las provincias. Mientras que en Estados Unidos el desequilibrio en poder, recursos status y visibilidad entre Washington y los Estados es más marcado. En el caso Alemán los Lander tienen mucho poder en el proceso de toma de decisiones e implementación de las políticas, aunque dado el alto grado de cooperación del sistema es difícil identificar su poderes relativos. En

⁷ El término federalismo ejecutivo se refiere a “las relaciones entre los oficiales electos y designados de los dos niveles de gobierno en interacciones federal-provinciales y entre los ejecutivos de las provincias en interacciones interprovinciales” (Watts, 1988, p. 3).

Argentina y Brasil, el peso relativo de los estados o provincias dependerá de su poder político frente al del presidente, teniendo los gobernadores estatales una influencia decisiva al momento de conformar el gobierno nacional (Simeon: 2001, pp. 96-97).

- El balance entre la cooperación y el conflicto: este criterio permite identificar si las RIGs se estructuran sobre la base de valores y propósitos compartidos que enfatizan la cooperación y el consenso o si por el contrario se caracterizan por la existencia de diferencias marcadas y luchas de poder entre el gobierno central y los estados o provincias, o entre estos últimos. Si bien en los sistemas multinivel las tensiones sobre prioridades de políticas o finanzas públicas son inevitables, existen grandes diferencias en los niveles relativos de cooperación o conflicto entre las distintas federaciones. El caso Alemán nuevamente se encontraría en el extremo de un continuum donde la cooperación suele caracterizar al sistema de RIGs, otra federación que enfatiza la necesidad de cooperación es Sudáfrica. El caso americano en cambio combina elementos de cooperación y conflicto a lo largo del tiempo (como puede observarse en las etapas que Elazar distingue a mediados de los años 1960s) (Elazar: 1965). Por otro lado los sistemas del tipo *Westminster* o parlamentario suelen ser más proclives a relaciones competitivas siendo por ejemplo el patrón dominante en federaciones como Australia y sobre todo en Canadá (Simeon: 2001, pp. 97-98). Pero además, los niveles de cooperación intergubernamental pueden variar en función de la arena de las negociaciones: ciertamente las negociaciones más visibles entre altos cargos políticos suelen aparecer como más conflictivas mientras que a nivel de las administraciones y burocracias, los valores profesionales comunes ("*policy beliefs*") pueden fomentar la cooperación.
- La resolución de las disputas o diferencias: en la mayoría de federaciones los tribunales suelen resolver las disputas que surgen sobre asuntos jurisdiccionales, acuerdos administrativos o fiscales. Lo interesante en este caso es que en varias federaciones como Canadá, Australia, Estados Unidos, Alemania y Sudáfrica las decisiones judiciales han alterado la distribución actual de poder (Simeon: 2001, pp. 98-99).

- El papel de las instituciones de RIGs como espacio para la toma de decisiones: nuevamente puede hablarse de un *continuum* en cuyo extremo se encuentran aquellos mecanismos de RIGs que sirven como espacios de discusión e intercambio de información, en el medio se ubicarían las arenas de RIGs donde ocurre mayor negociación y persuasión pero en donde se mantiene el control de las acciones de los gobiernos frente a sus parlamentos y electorados, finalmente, en el otro extremo se sitúan las instituciones intergubernamentales donde se pueden formalizar acuerdos y decisiones obligatorias para ambas partes. En las federaciones parlamentarias como Canadá y Australia hay una gran resistencia a asumir este último tipo de compromisos entre gobiernos porque ello debilitaría el control de los ejecutivos por sus propias legislaturas, sin embargo esto no ha impedido una gran variedad de acuerdos informales y negociaciones con respecto a muchos sectores de políticas públicas. El caso opuesto sería el del federalismo alemán donde los acuerdos intergubernamentales formales son lo común (Simeon: 2001, pp. 99-100).
- El papel de los gobiernos locales: un último criterio es identificar si los gobiernos locales participan de la estructura de RIGs como un tercer nivel de gobierno o si estas relaciones ocurren primordialmente a nivel de las relaciones entre Estados o provincias con el centro. También se trata de identificar la existencia y características de las RIGs entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Alemania, Brasil y Sudáfrica por ejemplo otorgan un rol específico a los gobiernos locales en el arreglo constitucional. Por el contrario en Canadá, Australia y los Estados Unidos se les considera “creaturas” de las provincias o estados, lo que no impide que en algunos casos, especialmente en Estados Unidos se produzcan relaciones directas entre el gobierno federal y los gobiernos locales a través de subvenciones o programas condicionados (Simeon: 2001).

Una vez identificados los criterios para analizar las variaciones entre los patrones de RIGs en las federaciones, Simeon analiza los factores que influyen o explican dichas diferencias. El primer factor es el diseño institucional del sistema de gobierno en su conjunto. Por ejemplo, en los países con sistema parlamentario las relaciones intergubernamentales ocurren fundamentalmente bajo la forma de

relaciones entre los ejecutivos de cada unidad de gobierno, lo que ha sido denominado como “federalismo inter- estatal” (*Inter-state federalism*), mientras que en el presidencialismo las fuerzas principales que afectan a las RIGs se sitúan en las relaciones políticas al interior del Congreso y en sus interacciones con el presidente, en estos casos hablamos de “federalismo intraestatal” (*intra-state federalism*). Otro elemento del diseño institucional son las características de la Cámara Alta y si en ella se encuentran representados o no los estados o provincias. En los casos en que esto no ocurre el peso de las RIGs se sitúa en los ejecutivos dando lugar a modelos de “federalismo ejecutivo” o “diplomacia federal-provincial” (Simeon: 2001, p. 101).

Además el autor señala las características del sistema de partidos y del sistema electoral como factores institucionales importantes para definir los patrones de RIGs: en las federaciones donde se logra una representación fuerte de las minorías regionales en la legislatura nacional o en gabinetes de coalición, la legislatura nacional o el congreso constituirá una arena clave para definir las RIGs, ejemplos de este supuesto son Argentina y Brasil. Sin embargo puede haber casos como el canadiense donde un sistema de partidos regionalizado combinado con la concentración de poder en un gabinete unipartidario dificulta la capacidad integradora del parlamento nacional. En el supuesto contrario, cuando el sistema de partidos está integrado y los partidos nacionales fuertemente territorializados y/o donde hay un vínculo fuerte entre los partidos nacionales y provinciales que permita la movilidad vertical de sus líderes de un nivel a otro de gobierno, buena parte del acomodo y negociación de las RIGs ocurrirá en la esfera de la política partidaria y en la arena política nacional. Según el autor, ejemplo de esto último serían los casos de Alemania y los Estados Unidos, pero como se verá más adelante, podría agregarse también el caso Español (Simeon: 2001, p. 101).

El diseño de los acuerdos federales es otro factor que explica las variaciones en los patrones de RIGs. En las federaciones con un sistema dual, cada nivel de gobierno es responsable por la legislación e implementación de una lista específica de poderes, mientras que en los modelos basados en la concurrencia suelen predominar las responsabilidades compartidas. En algunas federaciones diseñadas inicialmente bajo el principio de poderes duales, han surgido una serie de

conurrencias de facto para gestionar distintos sectores de políticas, lo que ha incrementado la necesidad de las RIGs. En ese sentido, la división de poderes (otorgando mayor peso al centro o a las provincias/estados, en función de la concurrencia o separación de poderes o de la simetría o asimetría), los arreglos fiscales y la distribución de recursos y reglas, pueden tener efectos mayores en las dinámicas de las RIGs (Simeon: 2001, p. 102).

Otro elemento que debe considerarse son las características de las sociedades y su influencia sobre los patrones de RIGs. En las sociedades relativamente homogéneas, donde predomina la identidad nacional (Estados Unidos, Alemania, Australia) la esfera nacional goza de mayor influencia política y las RIGs tienden a presentar menores niveles de conflictividad y controversia pública. Por el contrario en las sociedades con clivajes o fracturas de tipo regional, étnico o lingüístico (y - puede agregarse -con nacionalismos minoritarios como Canadá y España) las RIGs constituyen una arena de negociación en torno a visiones en competencia y espacios de poder. Finalmente las características de la agenda de políticas (*policy agenda*) en cada momento afectan a las RIGs en función de la conflictividad de los temas tratados en cada coyuntura o ciclo de políticas (Simeon: 2001, p. 102), a ello debe agregarse que existen variaciones en las RIGs en función de los sectores de políticas específicos, tema que será desarrollado más adelante al tratar el papel de las RIGs en la política de inmigración.

Cameron distingue tres elementos en la estructura de las RIGs: el grado de institucionalización, entre relaciones informales y formales, la extensión con la que influyen sobre la toma de decisiones (si se trata solo de intercambio de información entre gobiernos, consultas y adaptaciones mutuas, o involucra capacidades formales de toma de decisiones), el grado de transparencia y control ciudadano sobre las RIGs. En función de estos elementos el autor clasifica las estructuras de RIGs en los cuatro tipos siguientes (Cameron: 1999, pp. 4-8):

- Intra-jurisdiccionales: en estos casos la influencia de los estados, provincias o unidades territoriales se expresa a través de instituciones centrales como la cámara alta, que contribuyen a “federalizar el centro”

- Inter-jurisdiccionales: ocurren ya sea como relaciones entre las unidades constitutivas de la federación o entre estas y el gobierno central. Éstos espacios de interrelación varían en una amplia gama que va desde los mecanismos más informales y menos institucionalizados, hasta aquellos donde es posible tomar decisiones y asumir compromisos formales
- Las RIGs y el poder judicial: aunque no suele ser una forma “normal” de RIGs, el recurso al poder judicial muchas veces suele utilizarse como herramienta estratégica para la negociación y presión.

Las variaciones en la estructura de las RIGs obedecen a una serie de factores: las características de la sociedad, el régimen constitucional, las instituciones gubernamentales, las condiciones circunstanciales internas y externas que influyen sobre las condiciones de vida de un país en cada momento particular (Cameron: 1999, pp. 2-4).

Otro autor que presenta un marco teórico para analizar los patrones de variación en las RIGs es Watts, aunque su análisis se centra en explicar la distinción entre los patrones de RIGs en las federaciones parlamentarias o de “federalismo ejecutivo” como Canadá y el sistema presidencial americano, es de utilidad para comprender y conceptualizar la dinámica de funcionamiento de las RIGs en su conjunto. Este autor identifica las siguientes variables para distinguir la emergencia de patrones diferenciados de RIGs en ambos sistemas (Watts, 1988, pp. 7-8):

- La localización principal de las consultas y negociaciones intergubernamentales.
- La organización intragubernamental de las RIGs.
- El papel de los partidos políticos.
- El rol de los grupos de interés.
- La extensión de las interacciones intergubernamentales.
- El carácter de las relaciones financieras intergubernamentales.
- El grado de cooperación o confrontación intergubernamental.
- El impacto del número de unidades constitutivas (provincias o Estados).
- El efecto de la distribución de poderes.
- La extensión y carácter de la representación regional en la Cámara Alta en el nivel central o federal.

- El efecto de la inclusión en la constitución de un conjunto de derechos fundamentales individuales y grupales

A partir de su análisis concluye que las RIGs en países como Estados Unidos y Suiza son más fragmentadas, limitando la coordinación por parte de los ejecutivos. En estos países se produce una variedad de relaciones verticales y diagonales entre los distintos centros de toma de decisiones en cada nivel de gobierno al interior de la federación. Las agencias administrativas tienen mayor libertad para negociar con las agencias o legisladores de los otros niveles de gobierno para sacar adelante proyectos o esquemas específicos. Las legislaturas nacionales, donde la disciplina partidaria ha sido relativamente débil, han tenido un rol prominente en la resolución de los asuntos intergubernamentales estableciendo programas apoyados por fondos de ayuda o subvenciones que son administrados por oficiales estatales o cantonales (Watts, 1988, p.9, 11, 12). En estos casos, la participación en las RIGs se encuentra pues fragmentada en una variedad de agencias administrativas funcionales y legisladores al interior de cada nivel de gobierno, cada cual negociando o haciendo *lobby* de una manera relativamente descoordinada con otras administraciones o legisladores, en un juego complejo de interacciones. Además, el carácter fijo del ejecutivo permite una indisciplina partidaria relativa, pues el sostenimiento del gabinete no depende del apoyo de una mayoría en el Congreso, lo que tiene un doble efecto sobre las RIGs: de un lado los partidos no tienen la fuerza suficiente para ejercer un control monolítico sobre la forma de operar de las oficinas y agencias gubernamentales y del otro, las administraciones se han visto obligadas a hacer *lobby*, jugando un papel político en si mismas para obtener apoyo al interior de su propio gobierno y al interior de las legislaturas de los otros gobiernos para sacar adelante programas conjuntos (Watts, 1988, p.9, 11, 12).

En las federaciones parlamentarias por el contrario la disciplina partidaria tiende a constituir la base de la estabilidad del gabinete, reforzando la cohesión y consolidando su control sobre las relaciones administrativas y políticas con otros gobiernos, lo que deja menor espacio al *lobby* de las administraciones o legisladores individuales para conseguir apoyo a sus iniciativas en los otros niveles de gobierno. En Canadá y Australia esto ha llevado a la federalización de los propios partidos políticos con secciones federales y provinciales que a menudo

suelen tomar posiciones distintas siguiendo una lógica territorial más que partidaria. Los partidos políticos han tenido una capacidad limitada de participar de la resolución de los conflictos intergubernamentales a través de las relaciones intrapartidarias, pues son las negociaciones entre los ejecutivos las que asumen esta función (Watts: 1988, p.11). Si bien el análisis de Watts es útil para el caso canadiense cabe mencionar que el patrón de RIGs en España difiere significativamente en este aspecto, debido a que, como se verá más adelante, la territorialización de los partidos coincidió con el desarrollo del sistema federal, convirtiéndose las relaciones intrapartidarias en uno de los elementos clave de la coordinación intergubernamental (Grau i Creus: 2000, Moreno: 1997, Aja: 2003, 2014, Agranof: 2010).

La distribución de los recursos financieros entre los niveles de gobierno es otro factor importante para las RIGs. Los recursos pueden limitar o permitir el ejercicio de las competencias legislativas y ejecutivas, pero además la capacidad impositiva y de gasto son en sí mismas un instrumento que influye sobre la regulación de la economía. Una característica común a todas las federaciones es que la mayoría de las fuentes de ingresos por impuestos han sido asignadas a los gobiernos federales para que cumplan un papel redistributivo y por la influencia del keynesianismo sobre las políticas de estabilidad económica y social en el momento en que se desarrollaron la mayoría de arreglos fiscales en las federaciones actuales. Otros mecanismos para obtener ingresos son el endeudamiento público (permitido a ambos niveles de gobierno en la mayoría de federaciones) y las ganancias de las empresas y corporaciones estatales que se distribuyen entre ambos niveles de gobierno.

En cuanto al poder de gasto suele corresponderse con las competencias legislativas y ejecutivas asignadas a los gobiernos, sin embargo en las federaciones existe un “poder de gasto general” asignado al gobierno federal que se emplea para lograr ciertos objetivos o intervenir sobre ciertas políticas que pertenecen a las áreas de jurisdicción provincial o estatal, por ejemplo a través de subvenciones que permiten a los gobiernos regionales proveer un conjunto de servicios en beneficio de sus ciudadanos. Por otra parte las unidades constitutivas de algunas federaciones (como por ejemplo Quebec y Cataluña), utilizan su poder de gasto general para

establecer oficinas de comercio y promoción en el extranjero, a pesar de no tener competencias en materia de política exterior (Watts: 1996, pp. 40- 41).

Otro factor importante en el federalismo fiscal son los desequilibrios verticales y horizontales. El concepto de desequilibrio fiscal vertical hace referencia a los casos en que los recursos asignados a un nivel de gobierno no se corresponden con las obligaciones que le han sido asignadas, esto ocurre debido a la decisión en la mayoría de arreglos federales de asignar las mayores fuentes de ingresos en el nivel federal para facilitar el éxito de la unión económica, mientras que por el contrario, las obligaciones de los sectores que implican mayor cantidad de gasto como la educación, la salud y los servicios sociales tienden a recaer sobre los gobiernos regionales para permitir su adaptación a las necesidades y características de las sociedades locales. Además los ingresos basados en impuestos al consumo y a la renta así como las necesidades de servicios de la sociedad suelen variar a lo largo del tiempo, por lo que es prácticamente imposible lograr una distribución completamente equitativa que permanezca en el tiempo. En cuanto a los desequilibrios horizontales, ocurren cuando los ingresos de las diferentes unidades constitutivas (provincias o estados) presentan importantes diferencias con respecto a las necesidades de gasto que tienen para proveer servicios adecuados y satisfacer las necesidades de sus ciudadanos (Watts: 1996, p. 42).

Los desequilibrios fiscales verticales y horizontales, suelen solucionarse recurriendo a las transferencias financieras del gobierno federal hacia las provincias lo que también tiene fuertes implicaciones sobre las características que asumen las RIGs en cada federación y en cada sector de políticas específico, pues pueden asumir la forma de transferencias condicionadas o incondicionadas. En los federalismos presidenciales como Estados Unidos o Suiza las transferencias suelen estar condicionadas, debido a la dificultad para controlar la actuación de las administraciones en los distintos centros de toma de decisiones. Mientras que en los federalismos parlamentarios tienden a ser incondicionales debido a la responsabilidad de los gabinetes ante sus propias legislaturas (Watts, 1988, pp. 13-14, 1996, pp. 41-45). Esta diferencia ha llevado a describir el modelo de RIGs en países como Estados Unidos o Suiza como “*marble cake federalism*” (federalismo estilo pastel marmoleado) debido al efecto que tienen las transferencias

condicionadas sobre las características del *policy process*, mientras que en el caso de los sistemas federales parlamentarios se trataría de un “*layer cake federalism*” (federalismo estilo pastel en capas) (Watts, 1988, p.9, Grodzins: 1960). Finalmente cabe mencionar el papel de las transferencias orientadas a la redistribución fiscal (*equalization*), que se sustentan en el principio de que todos los ciudadanos de una federación deben ser titulares de servicios comparables sin sufrir por ello grandes variaciones en los impuestos que pagan. Las desigualdades de riqueza entre las regiones de los países federales se consideran como un factor que puede potencialmente corroer la cohesión, por lo que en varios países europeos, éste tipo de transferencias también suelen recibir el nombre de “transferencias solidarias” (Watts: 1996. P. 45). En la mayoría de casos, con excepción de Alemania (donde se contemplan las transferencias entre los Landers), la redistribución fiscal se realiza entre las diferentes provincias o estados a partir de transferencias del gobierno federal. Un factor clave para explicar el nivel de la tolerancia de los desequilibrios horizontales en las federaciones, es el valor relativo que en ellas se otorga a la equidad por oposición a la autonomía y a la no centralización (Watts: 1996. P. 46).

2.2. El Federalismo como modelo de asociación política: la gestión de la asimetría y la diversidad.

Cada asociación política es resultado de una combinación de factores sociales, económicos, culturales y políticos, por tanto no existe un modelo puro de federación que sea aplicable a todos los casos. Según Watts la única característica común de las federaciones es la presencia de una combinación de jurisdicciones compartidas y exclusivas dentro un sistema político único, de tal manera que ninguna de estas jurisdicciones se encuentra subordinada a la otra. Este principio ha sido aplicado de diferentes maneras para dar respuesta a circunstancias diversas. Las federaciones, han variado y continúan transformándose en función de una serie de elementos como: el número, tamaño relativo y población de las unidades constitutivas, la forma y escala de la distribución de la autoridad legislativa y ejecutiva entre las arenas del gobierno, la asignación de recursos financieros a los gobiernos, el grado de descentralización y centralización, el grado de simetría y asimetría en la adjudicación de poderes a las unidades constitutivas, las estructuras

y procesos relacionados con las relaciones intergubernamentales, la forma de las instituciones federales comunes incluyendo las provisiones sobre la representación de las distintas regiones y grupos en dichas instituciones, la selección, composición poderes y roles de las cámaras territoriales federales, los procesos de adjudicación y revisión constitucional incluyendo el rol de las cortes y los procedimientos de ajuste y de reforma constitucional (Watts: 2005, 1996).

En su comparación sobre los sistemas federales, Watts distingue los conceptos de “federalismo”, “sistema político federal” y “federaciones”. El federalismo es un término más bien normativo referido a los gobiernos multinivel que combinan jurisdicciones compartidas y jurisdicciones regionales propias y que se basa en el presupuesto de que es posible combinar unidad y diversidad, para acomodar, preservar y promover identidades distintas al interior de una unión política más amplia. La esencia del federalismo como principio normativo sería pues la “perpetuación de la unión combinada con la ausencia de centralización” (Watts: 2005, 1996).

Trudeau afirma que el federalismo es en esencia un compromiso y un pacto: un compromiso en el sentido de que cuando el consenso nacional sobre *todas* las cosas no es deseable o no puede obtenerse, se reduce el área de consenso para alcanzar acuerdos en *algunos* aspectos. Pero también es un pacto en el sentido de que los términos de dicho compromiso no se pueden cambiar unilateralmente. Lo que no significa que éstos términos estén fijos para siempre, pero sí que al cambiarlos, debe hacerse todos los esfuerzos para evitar destruir el consenso sobre el que la nación federada descansa (Trudeau: 2005, p. 221)

En cambio, los conceptos de sistema político federal y federación son descriptivos y se refieren a formas particulares de organización política. Cuando hablamos de un sistema político federal nos referimos a una categoría muy amplia de sistemas en los que existen dos o más niveles de gobierno, que combinan niveles de autogobierno en sus unidades constitutivas con un gobierno compartido a través de instituciones comunes (Watts: 2005, 1996). Así, dentro de los sistemas políticos federales encontramos un amplio espectro de formas no unitarias, desde las cuasi federaciones y federaciones, hasta los Estados Confederados. Elazar por ejemplo

menciona los siguientes tipos: uniones, uniones constitucionalmente descentralizadas, federaciones, confederaciones, Estados asociados, condominios, ligas y autoridades unidas funcionalmente, híbridos (Elazar : 1994, Watts: 1996). Dentro de este *continuum* de sistemas no unitarios, las federaciones son una especie particular, donde ni el gobierno federal ni las unidades constitutivas del Estado se encuentran subordinadas constitucionalmente las unas a las otras. Cada una posee gobiernos soberanos derivados de la Constitución, más no cedidos por otro nivel de gobierno y tiene el poder de tratar directamente con sus ciudadanos en el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y tributario y de ser elegido de forma directa (Watts: 2005, 1996).

Según Kymlicka, las federaciones pueden definirse como un “sistema político que incluye una división de poderes constitucional entre un gobierno central y dos o más subunidades (provincias, *landers*, *cantones*), definidos sobre una base territorial, que les otorga autoridad soberana sobre ciertas materias. Esto las distingue de la descentralización administrativa, donde un gobierno central establece las políticas en todas las áreas pero luego desarrolla el poder de administrar esas políticas en niveles más bajos de gobierno, típicamente regionales o municipales; y también lo distingue de las confederaciones donde dos o más países soberanos tienen un acuerdo de coordinar la política económica o militar otorgando ciertos poderes en estas materias a un cuerpo supranacional compuesto de delegados de cada país (Kymlicka: 2005 p. 270). Las características comunes de las federaciones serían las siguientes: (Watts: 1996. p: 7) :

- La presencia de dos niveles de gobierno, cada uno actuando de manera directa sobre sus ciudadanos. Una distribución constitucional formal de la autoridad legislativa y ejecutiva y de la asignación de recursos entre los dos órdenes de gobierno asegurando algunas áreas de autonomía para cada uno.
- Presencia de representación de las regiones al interior de las instituciones federales de toma de decisiones, generalmente bajo la forma de una cámara alta federal.
- Una Constitución escrita imposible de modificar unilateralmente y que requiera el consentimiento de una proporción significativa de las unidades constitutivas.

- Un mecanismo de arbitraje bajo la forma de cortes o referéndums que regule las disputas entre los gobiernos.
- Procesos e instituciones que faciliten la colaboración intergubernamental para aquellas áreas donde las responsabilidades gubernamentales son compartidas o se superponen.

2.2.1. El federalismo ejecutivo.

El federalismo ejecutivo resulta de la combinación de las instituciones federales con el parlamentarismo. El primer país en adoptar este modelo en 1867 fue Canadá, que fusionó la herencia del sistema de Westminster británico con el modelo americano. Mientras que en la tradición del parlamentarismo británico el poder debe limitarse bajo el control de una mayoría de representantes elegidos por los ciudadanos en un parlamento donde los poderes ejecutivo y legislativo están fusionados, la Constitución americana intenta limitar el poder dispersándolo entre múltiples centros de toma de decisiones, ninguno de los cuáles sería dominante. Así, el sistema americano se propone dispersar territorialmente el poder a través del federalismo además de promover la separación de poderes entre los ejecutivos, legislativos y el poder judicial de cada una de sus unidades, de tal manera que limiten mutuamente su autoridad mediante un sistema de pesos y contrapesos (“*check and balances*”). Al conciliar estos dos modelos de manera pragmática, la federación canadiense dividió el poder entre el gobierno federal y los provinciales, pero al interior de cada gobierno constitutivo los poderes ejecutivo y legislativo se fusionaron en la institución del Parlamento (Watts: 1988, pp. 1-2). El término federalismo ejecutivo se refiere pues a las relaciones entre los oficiales electos y designados de los dos niveles de gobierno en interacciones federal-provinciales y entre los ejecutivos de las provincias en interacciones interprovinciales” (Watts: 1988, p. 3).

Las características del federalismo ejecutivo serían: a) la proliferación de conferencias federal-provinciales, comités y agencias de coordinación o enlace, b) el predominio de las cumbres intergubernamentales: conferencias de Primeros Ministros y la creciente importancia de otro tipo de reuniones entre *Premiers* como los almuerzos y cenas y c) la concentración de la responsabilidad de las relaciones

intergubernamentales en agencias coordinadoras y especialistas en cada nivel de gobierno (Watts: 1988, p. 4).

Por tanto, si la arena de las relaciones intergubernamentales en las federaciones parlamentarias son las conferencias y comités de primeros ministros, en las federaciones presidenciales como Estados Unidos dicha arena suelen ser las comisiones y subcomisiones del Congreso, limitando la confrontación directa entre el gobierno federal y los estados (Watts: 1988, p. 6).

2.2.2. Federalismo, asimetría y diversidad.

Según Watts tanto la simetría como la asimetría al interior de las federaciones pueden convertirse en fuentes de conflicto y tensión. La presencia de asimetría es por tanto un elemento clave en el desarrollo de las RIGs, debido a las características de su acomodo dentro del sistema y las dinámicas o patrones de relaciones a las que ha dado lugar. El autor distingue entre la asimetría política y la constitucional. La primera está presente prácticamente en todas las federaciones y se vincula con las variaciones en el tamaño de la población o territorio, peso económico, recursos y riqueza entre las diferentes regiones o provincias. Este tipo de asimetría tiene relevancia política porque afecta la capacidad relativa de las diferentes regiones para ejercer sus poderes constitucionales de un lado, y del otro, porque influye sobre el peso de estas unidades en las instituciones del gobierno federal donde la representación se basa en la población. Estas asimetrías si bien se encuentran presentes en diversos grados en las federaciones suelen provocar tensiones cuando se manifiestan de forma extrema por lo que en esos casos se suelen aplicar medidas correctivas como por ejemplo creando fondos de compensación u otorgando un peso compensatorio en la cámara alta a las regiones o unidades más pequeñas (Watts: 1996, p 58-60).

La asimetría constitucional se refiere en cambio a diferencias en estatus o en la asignación de poderes legislativos o ejecutivos a las diversas regiones que componen la federación. Esto ocurre en los casos en que es necesario reconocer variaciones significativas entre las regiones vinculadas con la geografía, tamaño, población o por sus composiciones culturales sociales o económicas. Existen casos en que la

asimetría se manifiesta como resultado de desarrollos previstos en constituciones simétricas, en las que se incluyen provisiones que permiten a las regiones o provincias mantenerse fuera de algunos acuerdos (“*opting out*”), delegar sus poderes hacia otros niveles de gobierno o permitir diversas velocidades en el acceso de las regiones al desarrollo de su autonomía y jurisdicciones. Son arreglos que mantienen un modelo formalmente simétrico en la distribución constitucional de poderes pero que en la práctica promueven asimetrías de facto. Los arreglos asimétricos introducen niveles de complejidad en las RIGs, pero también permiten el acomodo de las presiones de ciertas regiones o nacionalidades por una mayor autonomía (Watts: 1996).

Kymlicka aporta una distinción importante entre el federalismo multinacional y territorial, afirma que en algunos países el federalismo fue adoptado para dividir y hacer difuso el poder en una comunidad nacional única, siendo una forma de prevenir la tiranía, dicho modelo se corresponde con el americano y puede denominarse “federalismo territorial”. En cambio, los federalismos multinacionales, fueron diseñados para acomodar el autogobierno de las minorías y por tanto contienen intrínsecamente tensiones secesionistas que se expresan con mayor intensidad mientras más éxito tenga el modelo. A pesar de ello el autor argumenta que no existe ninguna experiencia secesionista en los países democráticos occidentales por lo que, paradójicamente las federaciones multinacionales parecen combinar una suerte de unidad débil con un alto grado de resiliencia (“*resiliency*”). Esto sugiere que en este tipo de sistemas “los lazos débiles o flexibles que permiten la unidad social pueden ser duraderos y que los acuerdos condicionales pueden ser poderosos”. Las asimetrías de facto y de *jure* sugieren pues flexibilidad en la búsqueda general del consenso, un consenso que se logra por medio de la negociación entre elites en competencia e incluso en conflicto (Kymlicka: 2005 p. 270). Las relaciones asimétricas son un elemento clave para las políticas federales especialmente con relación a la legitimidad, la participación individual y colectiva de los ciudadanos y la estabilidad gubernamental. “En la práctica simetría y asimetría son ejemplos de interdependencias complejas: cambiar una implica alterar a la otra”, pero deben existir precondiciones liberales democráticas para que el federalismo y la asimetría funcionen (Burgess: 2006 p. 210).

Para Stepan, los Estados federales suelen asociarse con las democracias multinacionales y multilingües de base territorial como demuestran los casos de: India, Canadá, Bélgica, Suiza y España, lo que sugiere que el federalismo ha constituido una forma de gestionar los problemas vinculados a la diversidad étnica y lingüística. Distingue entre dos tipos de arreglos federales: *“coming-together”* y *“holding-together”*. El primer modelo corresponde al caso estadounidense que inspiró los primeros estudios y teorizaciones sobre el federalismo. Se basa en la existencia de estados soberanos que aceptan unirse en una federación para proteger los derechos individuales contra el abuso del poder central o la tiranía de la mayoría empleando una serie de mecanismos institucionales como el bicameralismo, donde la segunda cámara tiene representación igualitaria de las subunidades de gobierno o estados, o como otorgar un conjunto de competencias a las subunidades en lugar de al gobierno central. Se trata de asegurar una limitación del poder por parte de los ciudadanos (*“demos constraining”*). Como resultado del arreglo constitucional norteamericano existe una simetría de poder entre los estados, en función del principio de igualdad de derechos de los ciudadanos (Stepan: 2005, pp. 255-259).

Sin embargo, el modelo adoptado por la mayoría de federaciones existentes no se corresponde con los valores normativos asociados al federalismo americano porque suele contemplar arreglos asimétricos que responden a desafíos multinacionales. En estos casos el federalismo emerge para mantener la unidad en la diversidad (*“holding-together”*) (Stepan: 2005, pp. 255-259). En ese sentido la formación de los sistemas federales democráticos es definida nuevamente como un *continuum*: en uno de cuyos extremos se encontraría el modelo basado en unidades autónomas que se juntan (*“come together”*) para mancomunar su soberanía sin perder sus identidades individuales (Estados Unidos, Suiza, y Australia), mientras que en el otro extremo se encontrarían India, Bélgica, Canadá y España como ejemplos de *“holding together federalism”*, donde para mantener la unidad se asigna competencias lingüísticas, culturales y legales diferenciadas a los estados. La diferencia pone de relieve la tensión entre derechos colectivos e individuales en las federaciones, lo que requiere que el gobierno central asegure una ley de derechos fundamentales o individuales por sobre la cual ninguna otra ley o política social pueda tener primacía. En segundo lugar el autor destaca la tensión entre derechos universales con derechos específicos de las minorías o grupos en función de sus diferencias culturales, religiosas o

lingüísticas. El punto clave aquí consiste en que dichos derechos específicos se encuentran limitados por los derechos individuales o universales (Stepan: 2005, pp. 255-259).

Para Watts la esencia de los sistemas federales es reconciliar la diversidad y la unidad al interior de un único sistema político asignando soberanía sobre ciertas materias a las unidades constitutivas y sobre otras, al gobierno federal, permaneciendo cada nivel de gobierno bajo el control de su electorado. Las decisiones acerca de la devolución de competencias deben tener en consideración en primer lugar cuales son los poderes que permitirán al gobierno federal cumplir la función de mantener unida a la federación como un todo y que por tanto deben ser retenidos. Ello en el entendido de que la descentralización y/o devolución de competencias si bien es necesaria para promover el acomodo de la diversidad lingüística, cultural, histórica y económica o para incrementar la efectividad administrativa, no cumple en si misma el papel de mantener unida a una federación. Todas las federaciones necesitan por tanto un objetivo central de lealtad que les permita solucionar de forma efectiva los problemas vinculados al interés común si es que se desea mantener la lealtad de sus ciudadanos en el largo plazo (Watts: 1996, p. 74).

En las últimas décadas el debate sobre el federalismo se ha venido renovando con la discusión acerca de el acomodo de las minorías nacionales y otros grupos culturales como los indígenas y el debate sobre la integración de la inmigración en un mundo cada vez más globalizado y diverso. Según Kymlicka el federalismo provee el mecanismo más apropiado para acomodar la multiculturalidad porque por definición es un sistema flexible que puede lidiar con el hecho de que grupos diferentes deseen niveles o formas distintas de autogobierno, y lograr un acomodamiento democrático de los nacionalismos en sociedades plurinacionales (Kymlicka 2005).

Burguess por su parte, explora la relación del nacionalismo con la legitimidad del Estado liberal en regímenes federales. Comparando los casos de Canadá, Bélgica, Suiza, India y Malasia, se pregunta ¿hasta que punto las federaciones pueden conciliar visiones y aspiraciones nacionales en competencia en las sociedades liberales actuales? y explica que a partir de las contribuciones de (Taylor:1992),

(Kymlicka: 1995) y (Tamir:1993) se ha empezado a aceptar el carácter político de la defensa de la identidad colectiva desde una perspectiva liberal (Burgess: 2006). El concepto de “ilusión de la neutralidad” aplicada por (Tamir:1993) a los Estados nacionales liberales habría influido pues en el debate sobre las democracias multiculturales y multinacionales, integrando el elemento cultural en la teoría normativa liberal. La teoría sobre federaciones multinacionales ocuparía un lugar importante en esta renovación del análisis normativo porque el espíritu federal, o federalismo alude a los lazos que unen a la comunidad política, a la reconciliación de las necesidades individuales y colectivas que la conforman y que además reclaman legitimidad (Burgess: 2006). Es así como se empieza a plantear un vínculo entre el debate sobre el acomodo de la diversidad interna en las federaciones multinacionales y la integración de esa nueva diversidad proveniente de los flujos migratorios en el marco de las democracias liberales modernas.

2.3. Relaciones intergubernamentales, políticas públicas y “*policy process*”

Las políticas públicas son las intenciones y acciones (o inacciones) de los funcionarios públicos y sus consecuencias. En el marco de las RIGs las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos. Explicando el caso americano, Wright observa por ejemplo que la dificultad para enfrentarse al cambio de políticas ha introducido al menos dos componentes importantes en el aspecto político de las RIGs: aumentar la presencia y la influencia política de los administradores al formular y aplicar las políticas públicas y, una mayor incertidumbre en el proceso de seguimiento de los propósitos públicos donde participan jurisdicciones múltiples (Wright: 1997, pp. 84-85).

Según Subirats, cada política pública genera un entramado de organizaciones, públicas y privadas, cuyos intereses varían de acuerdo a su función económica, servicios, ámbito territorial y cuyos objetivos son diferentes al relacionarse con los demás. En este contexto las redes entre la administración central y las administraciones territoriales comparten información e intereses en los procesos de políticas públicas, compitiendo a su vez con otras redes interdependientes (Subirats :1989, López: 2005). Como afirma Anderson: “los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades

de gobierno. Por consiguiente el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse necesariamente en términos de relaciones humanas y de la conducta humana” (Anderson: 1960, p. 4, Wright: 1997, pp. 74-75). Puede decirse por tanto que las RIGs en muchos casos son una dimensión oculta del gobierno y de las políticas públicas, porque los intercambios de información y los arreglos prácticos, son relaciones de carácter informal, que se producen entre altos directivos de las administraciones, u otros componentes de esas redes y coaliciones (Morata 1991, Watts: 2005, López: 2005). En todo caso, “las RIGs son un elemento constitutivo de las políticas públicas” que debe ser tomado en cuenta si se pretende comprenderlas plenamente (Morata 1991, Robichau & Lynn: 2009).

Un factor importante de la influencia de las RIGs sobre el *policy process* son los niveles de centralización y ausencia de centralización en el proceso de toma de decisiones. Ésta dicotomía en materia de competencias se refiere al grado de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno. En este caso deben distinguirse dos aspectos: el alcance de las jurisdicciones ejercidas por cada nivel de gobierno, y el grado de autonomía o libertad frente al control de otros niveles de gobierno con los que el gobierno en cuestión debe relacionarse para desempeñar las tareas asignadas. Por otro lado, con respecto a la toma de decisiones (“*decisión making*”) en el nivel federal, la dicotomía centralización/ausencia de centralización hace referencia al grado en que las unidades constitutivas del arreglo federal juegan un papel significativo en dicho proceso o en otras palabras al alcance del involucramiento de los demás niveles de gobierno en la toma de decisiones por parte del gobierno federal. En este último factor las características del sistema partidario y el grado de independencia de los partidos en el nivel provincial o estatal con respecto al nivel federal son un factor clave (Watts: 1996, pp. 65-69).

2.3.1. La cooperación y el conflicto en el “*policy process*”

La interdependencia entre los niveles de gobierno generalmente está en la base de lo que Watts denomina “federalismo cooperativo” y suele facilitar el desarrollo de programas conjuntos en el marco del proceso de “*policy making*”, pues contribuye a la reducción de conflictos y permite la coordinación entre niveles de gobierno. Sin embargo llevado a un extremo podría producir bloqueos o lo que ha sido definido

como una “trampa de las decisiones conjuntas” (*“joint decision trap”*) restando autonomía y libertad de acción a ambos niveles de gobierno y dificultando la innovación en el desarrollo de las políticas públicas. En el otro extremo, el federalismo competitivo en ocasiones puede actuar de manera similar a la competencia económica, produciendo beneficios superiores por oposición a los monopolios u oligopolios y dando lugar a una dinámica en que los gobiernos compiten por satisfacer las necesidades de sus ciudadanos e impulsan la innovación; pero llevado al extremo, este tipo de RIGs puede incentivar el conflicto intergubernamental, la división y el inmovilismo para el desarrollo de las políticas (Watts, 1996: p.54). Sin embargo para Wright, la cooperación y el conflicto no son extremos opuestos de un *continuum* en las RIGs porque en muchos casos, la presencia de conflicto no indica la ausencia de cooperación, sino que se dan simultáneamente dependiendo del área de políticas o sectores (Wright: 1997, pp. 624-625). La situación ideal - aunque muy difícil de alcanzar en la práctica - sería un balance entre ambos tipos de RIGs (cooperativas y competitivas) (Watts, 1996, p.54).

Por lo tanto, para comprender la influencia de las RIGs sobre las políticas públicas y determinar si por ejemplo contribuyen a la innovación y eficacia, o a solucionar los problemas de los ciudadanos, hay que tomar en cuenta la forma como operan los actores del sistema (los partidos, la burocracia u otros actores) pues son ellos quienes en buena medida influirán sobre la presencia de cooperación o conflicto (Watts: 1996). Según Watts, la cooperación sería la forma de relación intergubernamental que se ajustaría más al ideal federal porque implicaría un reconocimiento básico de la igualdad de las partes, al tiempo que la forma de cooperación más común sería la informal, por medio de conversaciones, redes, intercambio de experiencias, etc. La habilidad para generar consensos dependería de las instituciones centrales, de su capacidad (e interés) para abrir procesos de participación de los diferentes grupos y generar sentido de comunidad. Pero las relaciones entre gobiernos a veces se ven perjudicadas por la diferente adscripción partidista de los gobiernos regionales y el gobierno federal o central (Watts: 2005). A esto habría que añadir la influencia de las adscripciones a las distintas familias internas de los partidos e incluso de los aspectos personales de los participantes. Así, el conflicto entre niveles de gobierno también puede surgir cuando gobierna el

mismo partido y la misma familia política pues la competición por los recursos de autoridad, legitimación y ocupación del territorio van más allá de las relaciones personales y de partido. De la misma manera en ocasiones la cooperación puede surgir a partir de alianzas estratégicas de tipo personal, administrativo e interpartidario. Las instituciones establecen dominios, consensuados con otras instituciones y organizaciones de las que dependen, buscando legitimarse por el reconocimiento de su papel. Así surgen coaliciones dominantes para asegurar recursos financieros, apoyo político, experiencia profesional y técnica. Estas coaliciones generalmente se forman por sectores o asuntos específicos y son informales, pero cuando se consolidan forman redes de actores independientes (López: 2005).

Los patrones de RIGs no se pueden valorar de una manera general, porque tanto el régimen competencial sobre un ámbito como el sector de la política pública en cuestión son datos clave para evaluar el grado de cooperación, el contenido y la articulación de las relaciones intergubernamentales. Así, las relaciones cooperativas pueden tender a ser escasas donde la competencia es exclusiva del Estado (cooperación internacional o defensa) y numerosas en aquellos ámbitos con una interrelación competencial muy fuerte (agricultura, medio ambiente, investigación). Por ejemplo para el caso español, la mayor colaboración se produce en sectores de competencia exclusiva de las CCAA (servicios sociales, deportes) donde las RIGs sirven para territorializar el poder de gasto del Estado y para la financiación de iniciativas autonómicas. El régimen competencial por tanto no sólo marca cuanta colaboración se produce en un sector dado, sino que además es la clave para explicar el contenido de dicha colaboración y cómo se articula (García: 2006, pp. 10-13).

Entonces, con respecto al campo específico de la política de inmigración, lo primero que hay que tener en cuenta es que tradicionalmente se la ha considerado como parte de la política exterior de los Estados y por lo tanto como una competencia exclusiva de los gobiernos centrales o federales. Sin embargo el avance de la globalización ha promovido una tendencia hacia la participación cada vez más amplia de los gobiernos subnacionales. Para poder comprender este proceso (Spiro: 2001, p. 67) distingue tres modelos de toma de decisiones en materia de inmigración al interior de las federaciones: a) el modelo de hegemonía del gobierno central, b)

el federalismo cooperativo y c) el traspaso de competencias (*devolutionary federalism*) y subraya la importancia actual de los dos últimos (b y c) en tanto promueven una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de la inmigración (Ver Anexo: 6).

Esta sectorialización también genera opacidad acerca del funcionamiento de las RIGs en los diferentes campos de políticas, en todo caso, el grado de publicidad de la actividad colaborativa entre los gobiernos dependerá del tipo de instrumento empleado. Cuanto más político es el contenido de una técnica cooperativa, menos se sabe de sus actuaciones (García: 2006, p. 13) lo que tiene efectos sobre la transparencia de las políticas y las posibilidades de control de los ciudadanos en contextos democráticos (García: 2006, p. 13, Simeon: 2001, p. 104). Los patrones de RIGs además tienen influencia sobre la efectividad de las políticas públicas, porque pueden minimizar o extender los costos de transacción, la coordinación y las duplicidades para alcanzar objetivos comunes o por el contrario llevar a situaciones de “*joint decision trap*” (Simeon: 2001, p. 103). Sin embargo, los participantes en las RIGs se suelen preocupar sobre todo de que “las cosas se hagan”, es decir, por los arreglos informales, prácticos, orientados a unas metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico, institucional de los funcionarios (Wright: 1997, p. 81).

Fritschler y Segal afirman que la dicotomía entre cooperación y conflicto oculta una serie de relaciones en el sistema de RIGs que no pueden clasificarse como completamente conflictivas o cooperativas y sugieren observarlas empíricamente. Proponen cuatro tipos ideales que permiten explicar su papel en los procesos de *policy making*: decisiones conjuntas (“*joint policy making*”), acomodamiento mutuo (“*mutual accomodation*”), conflicto innovador (“*innovative conflict*”), conflicto desintegrador (“*disintegrative conflict*”). Los modelos de “*joint policy making*” y “*mutual accomodation*” parten del presupuesto de la cooperación, el primero se caracteriza por la existencia de procedimientos previos que son aceptados, el segundo se refiere a procesos de negociación de baja intensidad que llevan a compromisos armoniosos. El conflicto innovador o “*innovative conflict*” empieza con un conflicto y termina en cooperación, mientras que el conflicto desintegrador o

“*disintegrative conflict*” implica severos desacuerdos entre gobiernos (Fritschler & Segal: 1972, pp. 8-9).

Estos tipos de RIGs a su vez dependen de variaciones en cinco factores o variables del proceso político o “*policy process*” (Fritschler & Segal: 1972, pp. 8-9-27) :

- Estilos políticos y actitudes diferenciadas de los gobiernos participantes (actitudes de los actores): en el modelo de decisión conjunta las actitudes tienden a ser amigables, mientras que en la acomodación mutua, la actitud pasa de ser cooperativa a competitiva, pues probablemente existen diferencias sobre las características de los programas y políticas, sus elementos técnicos y/o financieros. Estas diferencias técnicas o administrativas pueden tener una influencia importante en los resultados de las políticas o programas. Si uno de los actores intenta manipular las reglas de juego a su favor la relación pasará hacia el conflicto innovador y la actitud de los participantes se moverá de la competencia dentro de un marco de reglas de juego a la manipulación de las mismas. Finalmente si uno o dos actores llegan a una situación o actitud de no negociación, la relación evolucionará hacia una situación de conflicto desintegrador.
- Unidades específicas de gobierno y actores políticos involucrados en diferentes tipos de RIGs (actores y niveles de “*policy making*”): en este caso el número de actores que participan y los niveles de gobierno en que se sitúa la negociación influyen sobre el proceso de políticas. Los actores pues desarrollan estrategias para incluir más o menos actores o situar los procesos de toma de decisiones en niveles superiores o inferiores de la administración dependiendo de sus intereses y necesidades.
- Diferencias en el alcance de las secciones o subsecciones del sistema político involucradas en las RIGs (alcance de la participación): en el modelo de decisión conjunta los actores que participan en las decisiones suelen ser burócratas y el nivel de toma de decisiones se limita al plano operativo, donde tienen un papel clave las jerarquías funcionales. En el modelo de acomodamiento mutuo se involucran otros actores como grupos de interés, comisiones de congreso, coordinadores u operadores políticos, en este caso el alcance se amplía del campo de las jerarquías funcionales al de un subsistema

político. Cuando los problemas intergubernamentales no se pueden resolver en el plano de los subsistemas políticos, es necesaria la intervención de actores externos con mayor poder y autoridad, en este caso las relaciones se identifican más con el modelo de conflicto innovador. Los actores intentan manipular el sistema para poder generar innovación o cambios que les permitan actuar, eventualmente este conflicto puede ser productivo y promover el cambio social contribuyendo a solucionar problemas. Finalmente una situación de conflicto desintegrador ocurre cuando el conflicto abarca a todo el sistema incluyendo a las cortes e incluso al propio presidente.

- Límites y extensión de la racionalidad impuesta en las negociaciones (naturaleza de las negociaciones): en el modelo de decisión conjunta las negociaciones tienden a basarse en la rutina y por tanto las posibilidades de que ocurran cambios son muy limitadas. En un supuesto de acomodación mutua las negociaciones tienden a ocurrir en torno a compromisos, aportes a la financiación, colaboración o asistencia entre niveles de gobierno. En el modelo de conflicto innovador, aunque los actores asumen posiciones iniciales de no negociación éstas permiten definir o establecer las nuevas fronteras en las que la negociación tendrá lugar. Pero si esta posición de no negociación es inaceptable por los demás participantes que entonces adoptan posiciones de no negociación se llegará a una situación de conflicto desintegrador.
- Variaciones en los procedimientos administrativos en términos de mayor o menor flexibilidad (naturaleza de los procedimientos administrativos). Estas variaciones dependiendo del programa o sector de políticas en cuestión pueden facilitar o dificultar la coordinación entre los actores.

Finalmente, Agranoff y McGuire desarrollan una tipología de RIGs para explicar los modelos de gestión intergubernamental y *policy making* en un federalismo que ha sufrido cambios a lo largo del tiempo: el primero es el modelo “*Top down*” o de arriba abajo, que enfatiza el control del poder ejecutivo y está atravesado por las leyes fundadoras, regulaciones, estándares de programas y manuales de procedimientos propios de los mecanismos de ayudas condicionadas por ejemplo. El objetivo es lograr que las unidades subnacionales de gobierno logren los objetivos propuestos por el gobierno central. El modelo donante-receptor por su parte, subraya

la dependencia mutua o administración conjunta, donde las negociaciones o interacciones recíprocas entre los gobiernos son la norma y donde la lógica *bottom-up* tiende a imponerse (Agranoff & McGuire: 2001, pp 3-8). Como proponen por ejemplo Elmore o Presman y Wildavsky, el modelo *bottom-up* parte de la constatación de que las políticas no se ejecutan con facilidad de una manera jerárquica y que los actores en el otro extremo de la cadena de producción cumplen un papel (Elmore: 1979-1980, Presman & Wildavsky: 1983) En ese sentido el objetivo es dejar suficiente espacio, discrecionalidad, recursos y autonomía para que los actores locales puedan alcanzar los objetivos nacionales atendiendo a su vez a las necesidades locales. La relación se produce como una negociación entre actores mutuamente dependientes, parcialmente antagonistas y parcialmente cooperativos, en ese sentido, las subvenciones del gobierno federal no necesariamente son mecanismos de control sino oportunidades para negociar (Agranoff & McGuire: 2001, p. 5)

El modelo basado en las jurisdicciones se define por las acciones de los funcionarios locales y administradores que buscan lograr modificaciones en los programas y el apoyo de otros actores y recursos que les permitan alcanzar los objetivos que sirvan a sus intereses. Es un modelo centrado en la negociación y el cálculo antes que en la adaptación a las exigencias del gobierno central y requiere modelos de gestión estratégicos e interdependientes. Finalmente el modelo de red (*network model*) se refiere a la participación de múltiples actores independientes gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales para lograr acciones conjuntas y cambios o adaptaciones intergubernamentales. Mientras que el modelo basado en jurisdicciones tiene como premisa alcanzar los objetivos de las jurisdicciones subnacionales y los modelos “*top down*” y donante-receptor presuponen el logro de los objetivos nacionales, el modelo de red se basa en la interdependencia. En este modelo todos los actores se benefician de alguna manera en función de sus intereses comunes en una actividad específica, lo que generalmente ocurre cuando un problema particular no puede resolverse si todos los actores involucrados no buscan una solución estratégica y colaborativa. Se trata de acuerdos para resolver problemas inter-organizacionales que no pueden ser resueltos por una sola organización. Las redes se conforman por una variedad de actores públicos y privados con objetivos y estrategias de políticas que no están subordinados los unos a los otros. No

contemplan un actor central, ninguna definición pre establecida de las reglas que orientan sus interacciones, ni tampoco involucran objetivos preestablecidos por un único actor que define los procedimientos y ejerce el control (Agranoff & McGuire: 2001, pp. 7-8)

2.4. Formulación de políticas públicas

La perspectiva que se empleará para el estudio de la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en esta investigación parte de un enfoque pluralista, en el que se entiende que en las sociedades los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y donde los procesos decisionales son resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea (políticos, funcionarios de todos los niveles, partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación, etc.) (Subirats: 1991, p. 5, Subirats & Dente 2014, pp. 131-139). Por tanto los procesos de toma de decisiones son complejos, no excluyen el conflicto entre los intereses presentes en cada momento, las tensiones entre definiciones alternativas del problema a resolver o entre diversas racionalidades organizativas y de acción, que a su vez son susceptibles de enfrentarse o colaborar ante opciones y cursos de acción específicos (Subirats: 1991, p. 7).⁸

En palabras de Lindblom la elaboración de políticas públicas es un proceso muy complejo sin principio ni fin, con unos límites inciertos y donde los decisores de políticas suelen identificar y formular los problemas públicos valiéndose de la política más que del análisis racional o científico; se trata por lo tanto de un proceso donde la interacción política reemplaza al análisis o en todo caso, lo emplea como herramienta de persuasión para encontrar soluciones que éste por si sólo no podría (Lindblom: 1991, pp. 13, 36-54). Pero además, este autor nos dice que las interacciones políticas pueden entenderse como “juegos de poder” en donde participan los decisores de políticas, pero también los ciudadanos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los partidos políticos. Interacciones que sin

⁸ Ésta perspectiva deja de lado por tanto la definición canónica del proceso de formulación de políticas (Laswell: 1994) centrada en la racionalidad instrumental, la eficiencia técnica y/o económica, para inscribirse en la línea de argumentación iniciada por Lindblom (1959, 1963, 1979) que coloca el énfasis en la racionalidad limitada y la importancia de la interacción política como parte del proceso decisional. Una buena síntesis del debate entre éstas dos concepciones puede encontrarse en: Aguilar (1992, pp. 15-84)

embargo no ocurren en un vacío porque se encuentran reguladas por normas: un sistema político es en esencia un sistema de normas que especifica los diferentes papeles que han de desempeñarse, quienes son elegibles para gobernar y cómo han de ser seleccionados, así como lo que cada actor tiene permitido hacer en el desempeño de su papel. Junto a las normas formales existen también un conjunto de normas informales que “permiten que el juego siga ocurriendo” canalizando la confrontación que pueda surgir entre los diferentes puntos de vista o intereses de los actores. En este juego de poder los participantes emplean diversas formas de control como la persuasión, la autoridad o el intercambio, para realizar negociaciones y ajustes mutuos (Lindblom: 1991, pp. 57-71)

Majone desarrolla y complementa el enfoque propuesto por Lindblom subrayando que la formulación de las políticas públicas en realidad se asemeja a un proceso de artesanía, de creación, de presentación de los argumentos de tal manera que sea posible persuadir a los rivales y a los demás para que acepten un cierto tipo de decisión o curso de acción. Se trataría por tanto de seleccionar una particular combinación de datos, hechos y valores analíticos apropiados para convencer a una audiencia particular. La argumentación, la presentación adecuada de la evidencia y de la información se convierten por tanto en el instrumento decisivo para la toma de decisiones en un proceso donde intervienen actores, con diferentes motivaciones, creencias y recursos, que realizan intercambios en varias arenas de negociación (Majone: 1978, pp. 116, 373-384, Lindblom: 1991). Así, nos dice Majone que “la política pública está hecha de palabras y que en forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas de formulación de políticas”, particularmente en las democracias donde “los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión” (Majone: 1997, P. 35). La toma de decisiones se guía más por el proceso de argumentación que por el análisis científico, técnico o racional, si bien se vale de éste para generar evidencias útiles para fundamentar determinado tipo de decisiones (Majone: 1997. Pp. 41-79). El modelo argumentativo pues, que propone el autor supone que los analistas muy pocas veces pueden demostrar la corrección de sus conclusiones, por tanto sólo producen pruebas más o menos persuasivas y argumentos razonables (Majone: 1997, p. 80). En ese sentido la información y datos

suelen ser valiosos en tanto permitan generar “evidencia”, es decir, un conjunto de información seleccionada de entre el acervo disponible e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a los demás (Majone: 1997, p. 86). A partir de esta constatación el autor desarrolla un modelo para comprender la formulación de políticas públicas que comprende las restricciones a las que están sometidos los tomadores de decisiones, el papel del cambio institucional, la elección de los instrumentos de políticas, el desarrollo de las políticas y los criterios para su evaluación futura (Majone: 1997).

La noción de restricciones se refiere a la viabilidad de determinadas políticas o cursos de acción en función a una serie de factores, económicos, legales, procedimentales, organizacionales, etc., y también a las “restricciones autoimpuestas”, como por ejemplo, aquellas restricciones de comportamiento vinculadas a la necesidad de mantener relaciones continuas de cooperación en determinado campo de políticas o en un sistema político. Las restricciones asimismo pueden usarse para justificar la elección de ciertos planes o cursos de acción en lugar de otros, por tanto los formuladores de políticas se ven en la necesidad de reconocer y utilizar hábilmente las restricciones, para delimitar un marco de acción manejable.⁹ Pero en tanto los actores de las políticas no se encuentran separados del proceso que impone restricciones a su comportamiento, también suelen tratar de modificar el marco institucional dado en su favor. En ese sentido -y a diferencia del modelo de elección racional-, las instituciones no son una constante en el campo de las políticas, sino que son susceptibles de ser modificadas por los propios tomadores de decisiones, especialmente cuando se trata de reglas procesales para el debate y su aplicación.¹⁰ Los procesos de cambio institucional por tanto abarcan a un grupo de actores de políticas efectivos y potenciales, a los recursos que tienen a su disposición en los diferentes arreglos institucionales, a la cantidad y calidad de información, a sus habilidades y conocimientos técnicos disponibles, a factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las

⁹ En la identificación de las restricciones además, la elección de los instrumentos de las políticas jugará un papel clave, porque lejos de ser un ejercicio técnico, refleja el microcosmos de las dimensiones políticas, culturales, y morales de la elaboración de las políticas (Majone: 1997, pp. 159-163).

¹⁰ No se refiere aquí pues al marco legal sustantivo que prohíbe u ordena determinadas acciones, sino a sus componentes procedimentales o de forma (Majone: 1988 p. 139).

ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos (Majone: 1997, pp. 141-142). Los actores de las políticas no sólo persiguen sus metas dentro de restricciones institucionales, políticas y culturales sino que también se esfuerzan por cambiar estas restricciones a su favor, contemplando las reglas de juego como posibles objetos de la acción política y por tanto no sólo adaptan su comportamiento a las jurisdicciones existentes, sino que tratarán de modificar los límites jurisdiccionales para generar asignaciones de las responsabilidades que puedan servir mejor a sus intereses (Majone: 1997, pp. 156-157). Para comprender pues lo que puede lograrse efectivamente en una situación particular, es necesario considerar los procedimientos y las instituciones, así como los esfuerzos de los individuos para manipularlos, teniendo siempre en cuenta que: “el análisis de las políticas sin el análisis institucional está vacío, mientras que el análisis institucional sin el análisis de las políticas está ciego” (Majone: 1997, p. 189).

De otro lado, para Majone la continuidad y el cambio son inherentes a las políticas públicas, por lo que distingue entre lo que denomina “el núcleo” y la “periferia” de las políticas. Mientras el núcleo aporta continuidad y contiene los principios básicos de una política y los consensos fundamentales en torno a ella, la periferia estaría conformada por una serie de anillos concéntricos en torno al núcleo, es decir, un conjunto de programas y actividades que ponen en práctica los principios del núcleo a la vez que aportan flexibilidad. La mayoría de los cambios en las políticas públicas, salvo situaciones de crisis o ruptura, suelen pues ocurrir en la periferia y su importancia dependerá de su distancia con respecto al núcleo. Una buena definición de los principios nucleares de una política facilita el cambio incremental y la adaptación de las políticas en tanto permite distinguir entre lo esencial y lo prescindible, estableciendo directrices para el desarrollo de una gran diversidad de enfoques. En algunos casos no existe aún un núcleo reconocible en la política y por tanto se presentará como una superposición de programas y propuestas poco articuladas, en otros, algunos actores de la coalición que participa de la política estarán más interesados en sus instrumentos periféricos que en el núcleo en sí mismo, siendo susceptibles de impulsar el cambio y la innovación (Majone: 1997).

En este contexto, el desarrollo de las políticas surge como un proceso doble de innovación conceptual y selección por parte de los actores políticos entre el

conjunto de las variantes de políticas disponibles. El conjunto de los especialistas (académicos, profesionales, analistas, expertos, etc.) que comparten un interés activo en cierta política o en un conjunto de políticas relacionadas puede denominarse “comunidad de políticas”. Los integrantes de las comunidades de políticas representan intereses diferentes, tienen valores diferentes y pueden participar en programas de investigación diferentes pero contribuyen al desarrollo de las políticas al generar y debatir ideas y propuestas nuevas. La comunidad de políticas debe ser lo suficientemente abierta para permitir la innovación, pero al mismo tiempo la selección de nuevas ideas sólo podrá ser eficaz cuando la comunidad no es demasiado abierta. Por lo tanto una característica distintiva de una comunidad de políticas eficiente es que cada uno de los argumentos presentados se relaciona con algún punto de vista ya existente en la comunidad. De otro lado, las comunidades de políticas se vinculan con una determinada arena política donde finalmente se selecciona las alternativas por parte de los políticos o tomadores de decisiones (Majone: 1997, pp. 207-213)

Al igual que Majone, Stone considera que la mayoría de categorías empleadas para el análisis racional en la formulación de políticas públicas, son en realidad paradojas que han sido definidas en el marco de la competencia política y cuya existencia no puede concebirse sin la política o previamente a la actividad política. Por lo tanto las políticas públicas deben ser analizadas como argumentos moldeados estratégicamente para resolver paradojas eligiendo un determinado curso de acción. El razonamiento político se caracteriza entonces por la construcción y uso de metáforas y analogías, por intentar que los demás comprendan determinada situación desde un punto de vista particular y no otro. “La esencia del proceso de *“policy making”* en las comunidades políticas es pues la lucha sobre las ideas”, siendo éstas “un medio de intercambio e influencia incluso más poderoso que el dinero, los votos y las armas”. Los significados compartidos motivan a la gente a actuar y las ideas se encuentran por lo tanto en el centro del conflicto político (Majone: 1997, Stone: 1988). Desde ésta perspectiva, la formulación de políticas es en última instancia una lucha acerca de los criterios de clasificación, los límites de las categorías y la definición de los ideales que orientan los comportamientos de la gente (Stone: 1988, p. 7). El argumento central de Stone es que el análisis razonado es necesariamente político, porque constantemente involucra elecciones

para incluir determinadas soluciones o ideas excluyendo otras, así como opciones de ver el mundo de una manera particular a pesar de que existan otras visiones posibles. Por lo tanto el análisis de políticas no es otra cosa que el estudio de la argumentación política, siendo el razonamiento político necesariamente estratégico, en la medida que ésta diseñado para construir apoyos, romper alianzas y crear otras nuevas, para orientar a la gente hacia la acción o para mantener las estructuras de poder. Además, evoca las emociones y valores presentándolas ya sea como buenas o malvadas, inocentes o culpables, responsables o no, posibles o imposibles, fuertes o débiles, verdaderas o equivocadas. Es decir, el razonamiento político es un proceso de crear, cambiar y defender clasificaciones, lo que genera tensiones y pasiones en tanto éstas clasificaciones y formulaciones implican ventajas y desventajas, ganancias y pérdidas, permisos y restricciones, poder o ausencia de él para determinados actores (Stone: 1988, pp. 306- 309).

2.5. Los regímenes de inmigración y los modelos para la integración de los inmigrantes

2.5.1. Los regímenes de inmigración:

Los regímenes de integración de los inmigrantes dependen de varios factores: la historia y experiencia migratoria del país, la concepción de la identidad nacional, la existencia o no, de una tradición de incorporación de los extranjeros y el grado en el que el tema de la inmigración ha sido politizado e institucionalizado. Son consecuencia por tanto de una serie de actos de equilibrio entre los intereses de los Estados, los individuos y los actores en las sociedades de acogida (López: 2005). Partiendo de estos principios se suele clasificar a los países democráticos occidentales receptores de inmigrantes en tres grupos (López:2005, Freeman:1995):

- **Países tradicionales de inmigración de matriz anglosajona** (Canadá, EE.UU., Nueva Zelanda y Australia): en ellos la inmigración es parte integrante de su mito fundacional y su desarrollo como naciones. En EE.UU ha sido la sociedad civil la que ha organizado y proporcionado servicios para los extranjeros en el marco de un Estado de bienestar tenue y poco intervencionista. En Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se desarrollaron políticas multiculturales de

integración desde mediados de los años 1970's en las que se promocionó la diversidad y la autonomía cultural de los inmigrantes así como la igualdad de oportunidades desde el Estado

- **Estados europeos del centro y norte de Europa**, que experimentaron una nutrida inmigración después de la Segunda Guerra Mundial (Francia, Gran Bretaña, Alemania, Suecia, Holanda, Bélgica, Suiza): en ellos la identidad nacional estaba consolidada antes de la llegada de los inmigrantes y presentan una heterogeneidad de modelos de integración y ciudadanía, con dos tipos de políticas de integración: particularistas (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, y por razones distintas Alemania) y universalistas (Francia).
- **Nuevos países de inmigración del sur de Europa** (España, Italia, Portugal, Grecia): poseen una política de inmigración en estado formativo acorde con una tardía y débil institucionalización de la inmigración. Las políticas de integración son reactivas mientras que las orientadas a la regulación de los flujos migratorios son crecientemente activas, especialmente después de su ingreso en el territorio Schengen. Promueven una “política de puertas entreabiertas” con inconsistencias entre la severidad del control migratorio y la laxitud de la regulación del mercado de trabajo lo que ha llevado a sucesivos procesos de regularización en el pasado. La gestión interna de la diversidad no es un factor estratégico dentro de sus políticas migratorias (López Sala, 2005).

A partir de la identificación de estos regímenes migratorios y siguiendo un enfoque de *path dependency* diversos autores subrayan la influencia de los desarrollos históricos y políticos al interior de los Estados nacionales liberales sobre la definición de las políticas de integración e inmigración. Joppke por ejemplo, en su comparación de los casos de Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, señala al Estado nacional como una variable independiente porque a partir de la construcción de visiones de pertenencia nacional específicas canaliza la inmigración de diversas maneras y concluye que “el significado concreto del multiculturalismo y sus vínculos con la inmigración difieren significativamente entre las sociedades. Estas diferencias están condicionadas por diferentes tradiciones de pertenencia nacional, contextos históricos específicos donde la inmigración ha tenido lugar y por la existencia de regímenes migratorios”. Por lo tanto, si bien reconoce los condicionantes que pueden suponer la extensión global del reconocimiento de los

DDHH, o la “europeización” de las políticas de inmigración, el autor afirma que estos procesos están lejos de convertirse en un reto para el Estado nacional, pues las limitaciones que dichos tratados establecen en materias de DDHH o cesión de soberanía a entidades supranacionales son autoinflingidas por los propios Estados liberales y no poseen la fuerza suficiente para reemplazar el papel de los Estados nacionales en el desarrollo doméstico de las políticas de inmigración e integración. La “resiliencia” del Estado nacional quedaría así demostrada (Joppke: 1999).

Koopmans y Satham llegan a la misma conclusión, a partir de una investigación empírica sobre las estrategias de movilización y adaptación de los inmigrantes en Alemania y Gran Bretaña en el marco de las oportunidades abiertas por dichos regímenes migratorios. Estos autores plantean que no existe tal reto postnacional o multicultural hacia el Estado nación como consecuencia de los procesos migratorios o la globalización, o que en todo caso sus manifestaciones serían incipientes. El Estado nacional no estaría perdiendo el poder de canalizar los procesos de integración y las políticas de inmigración y ciudadanía pues las diferencias empíricas en materia de gestión de los modelos de integración entre los regímenes migratorios y sus resultados demostrarían lo contrario (Koopmans & Satham: 1999). Otros autores sin embargo señalan que más allá de las diferencias entre los regímenes migratorios, los Estados liberales manifiestan procesos de homogeneización o acercamiento de sus políticas. En este grupo por ejemplo se encuentra Freeman que defiende la hipótesis de que las democracias liberales se ven constreñidas por ciertos factores comunes al momento de definir políticas y discursos dominantes sobre la inmigración. Básicamente su argumento se refiere al hecho de que los políticos y “*policy makers*” deben tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos/electores para desarrollar las políticas de inmigración y que, dado el caso que el público organizado suele tener una posición favorable a la inmigración (asociaciones de inmigrantes, ONG, activistas de DDHH, empresarios interesados en obtener determinado tipo de mano de obra), estas visiones suelen prevalecer e influir en el “*policy process*” por sobre las de los electores individuales atomizados, que, probablemente comparten más los costos de la inmigración que sus beneficios, pero no son capaces de formular un discurso o postura organizada al respecto (Freeman: 1995).

Finalmente desde la literatura sobre europeización se subraya la influencia que ejercen las presiones de adaptación sobre las estructuras domésticas en el caso por ejemplo de las políticas de ciudadanía o identidad (Checkel:2001, Risse:2001). Estos estudios parten de la premisa de que un mayor desajuste entre las políticas de la UE y las estructuras domésticas generará presiones para la adaptación y el cambio, sin embargo dichas presiones sólo lograrán ser exitosas bajo la existencia de ciertos factores que intermedian y actúan como canalizadores del proceso como por ejemplo: actores con capacidad e interés de incidir, instituciones y prácticas (Risse: 2001 p. 3-12). Así, con respecto a la europeización de políticas de ciudadanía en el caso de Alemania Checkel concluye que si bien la influencia de la UE importa ("*Europe matters*"), no es posible identificar el proceso de europeización como la única fuente de cambios en las políticas o en el debate político en Alemania sobre el viraje hacia concepciones menos restrictivas u orientadas bajo el principio de *ius soli*. Sostiene que en este proceso intervendrían una serie de variables relacionadas con cambios en el sistema político y partidario alemán así como en las percepciones de la sociedad civil, lo único que puede afirmarse es que el proceso de europeización provee de un discurso y de referentes que son utilizados por los sectores políticos y sociales que abogan por una reforma de las políticas germanas de ciudadanía, sin embargo estos procesos y las reformas introducidas no significarían un cambio radical en la capacidad de control de la política por parte del Estado nacional ni mucho menos un proceso de convergencia con los regímenes de ciudadanía de los demás países europeos (Checkel: 2001). A similares conclusiones llega Risse con respecto a los efectos de la europeización sobre las identidades nacionales en su análisis de los casos de Alemania, Reino Unido y Francia: éstas cambiarían muy lentamente y estarían mediadas por una serie de procesos internos como la crisis del gaullismo en Francia o la reconstrucción de la identidad del Estado Nacional a partir de la post-guerra en Alemania, proceso que sería previo al desarrollo de la UE y no su consecuencia (Risse: 2001, p. 214).

2.5.2. La integración de los inmigrantes. Modelos y enfoques.

La literatura sobre inmigración suele definir la integración de los inmigrantes como un *continuum* (George: 2002), sin embargo los hitos o etapas de este proceso varían en función de las diferentes definiciones empleadas; por ejemplo Cox propone un

modelo de cuatro etapas (pre-desplazamiento, transición, restablecimiento e integración) (Cox:1985), Drachman menciona tres etapas (pre-inmigración y partida, tránsito y restablecimiento) (Drachman:1992), Caidi y Allard distinguen un continuo que va desde la recepción inicial, pasando por el proceso de conseguir vivienda y empleo a largo plazo y seguido del compromiso completo del inmigrante como ciudadano activo (Caidi & Allard: 2005), otros autores sugieren que la integración plena puede tomar varias generaciones (Herberg: 1988) y (Richmond & Shields: 2005). Tolley por su parte, distingue entre: a) el momento previo a la llegada, b) la acogida y adaptación y c) la integración que consiste en adoptar una identidad nueva, participar en instituciones, aprender el idioma, desarrollar relaciones interétnicas, etc. (Tolley: 2011, pp. 9-15). Lo cierto es que independientemente de las etapas que se consideren a lo largo de este *continuum*, tanto los académicos como los “*policy makers*” tienden a hacer una distinción entre el período de acogida (usualmente los tres primeros años después de la llegada) y el de integración (el proceso posterior que involucra diversas dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales).

En su análisis comparado de las políticas de acogida e integración en Canadá y Estados Unidos, Schmidt emplea un enfoque basado en tres criterios (Schmidt: 2007):

- **Los tipos de intervención del Estado:** que serían cuatro (prescriptiva, proscriptiva, proactiva y laissez-faire). Las políticas prescriptivas requieren que algunas cosas se desarrollen de cierta manera, por ejemplo los inmigrantes deben demostrar empleo pleno en un período de tiempo o son expulsados, conocer el idioma de la sociedad de acogida, naturalizarse, etc. Por el contrario una política proscriptiva requiere que ciertas cosas no sean hechas, bajo riesgo de perder el estatus de residente o ser deportado por ejemplo: participar en formas de asociación prohibidas o ciertas prácticas religiosas o cometer algún tipo de crimen. Las políticas proactivas buscan promover el desarrollo de ciertas formas de adaptación a la sociedad de acogida pero no requieren o exigen que sean puestas en marcha, por ejemplo, se puede promover que los inmigrantes aprendan el idioma mayoritario. Se basan en la idea de que la comunidad inmigrante debería poder participar en el diseño e implementación de las políticas de acogida e integración, la política es concebida así, como el

producto de un diálogo entre las autoridades del país de acogida y los representantes de las comunidades de inmigrantes. Finalmente el modelo de *laissez-faire*, deja en manos del sector privado (los propios inmigrantes o individuos e instituciones de la sociedad de acogida) la integración de los inmigrantes. La idea es que los inmigrantes encuentren su propio camino hacia la integración de manera individual o a través de asociaciones voluntarias, el papel del Estado se reduce al de control de las fronteras.

- **Las dimensiones de la adaptación de los inmigrantes:** la integración ocurre por medio de cuatro aspectos interrelacionados: económico (autosuficiencia financiera), social (desarrollar redes sociales o conectarse con las ya existentes), cultural (entender las prácticas culturales de la sociedad) y político (participar de las instituciones políticas del país de acogida).
- **La orientación de las políticas. Modos de integración:** las políticas de integración de los países pueden clasificarse en función de cuatro modelos: segregación, asimilación, integración pluralista y transnacionalismo. El enfoque asimilacionista impulsa a los inmigrantes a ser absorbidos por la sociedad de acogida lo más rápidamente posible abandonando los elementos de identificación con su cultura o sociedad de origen. El modelo de integración pluralista promueve la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida a través de organizaciones étnico culturales, manteniendo y reproduciendo sus idiomas y costumbres al tiempo que aprenden el idioma mayoritario y las costumbres de la sociedad de acogida, promoviendo su participación a través de redes sociales y organizaciones políticas. El enfoque segregacionista, promueve que los inmigrantes se mantengan separados de la sociedad de acogida aunque cumpliendo ciertas funciones económicas o sociales, como por ejemplo los programas de trabajadores invitados, restringiendo el acceso a la ciudadanía o creando campos para refugiados apartados del resto de la sociedad, la idea es que la presencia de los inmigrantes no sea permanente. Finalmente, el enfoque transnacional incentiva la participación de los inmigrantes como miembros de dos sociedades: la de origen y la nueva sociedad de acogida. De esta manera se facilita la comunicación y movilización entre ambas sociedades, el desarrollo de

negocios transnacionales, se promueven elementos de participación política o cultural de los países de origen en la sociedad de acogida, o se reconoce la doble nacionalidad a los nuevos ciudadanos (Schmidt: 2007).

2.5.2.1. Las filosofías para la integración de los inmigrantes:

El asimilacionismo y el multiculturalismo han sido los dos enfoques conceptuales empleados históricamente por las sociedades receptoras para aproximarse a la integración de los inmigrantes en el proceso de formulación de políticas de integración. Éstos conceptos sin embargo han sufrido varias reformulaciones en el contexto del debate sobre el Estado nación en un mundo globalizado de un lado, y sobre las formas de abordar la diversidad interna y la inmigración en las democracias liberales, del otro. Además han surgido nuevas perspectivas como la de la interculturalidad, que intenta complementarlos y/o superarlos en la tarea de abordar adecuadamente la diversidad en las sociedades democráticas.

El enfoque asimilacionista y sus reformulaciones recientes:

El asimilacionismo surgido en EE.UU en el período que siguió a la primera guerra mundial, se basaba en las nociones del “*melting pot*” y la “*anglo-conformidad*”. En sus versión más biologicista intentaba promover una absorción de los nuevos grupos étnicos en la denominada “cultura nuclear” (“*core culture*”) formada por los blancos anglófonos. Desde otras visiones más amplias, se esperaba que la incorporación de los nuevos grupos étnicos inmigrantes en los EE.UU. reproduciría el patrón seguido por los europeos blancos promoviendo un proceso de individualización y modernización como base de una nueva identidad americana. Ello se daría mediante un proceso lineal de abandono de las costumbres étnicas y campesinas de los nuevos inmigrantes, acompañado de experiencias de movilidad social, que con el tiempo los llevarían a formar parte de una nueva clase media (Alba & Nee: 1997).

Lo que Alba y Nee denominan el “enfoque canónico” del asimilacionismo, tiene sus antecedentes en la Escuela de Chicago de comienzos del siglo XX pero encuentra su formulación más detallada en la obra de (Gordon: 1964) *Assimilation in American Life*, donde se enumera una serie de dimensiones del proceso de asimilación

partiendo de una distinción clave entre “aculturación” y “asimilación estructural”. La primera correspondería a la adopción de algunos rasgos de la cultura dominante y la segunda, a la paulatina entrada de los miembros de una minoría étnica en las relaciones primarias del grupo mayoritario. Se trataba de un enfoque claramente microsociológico en el que además el punto de llegada sería la equiparación con los patrones culturales del grupo blanco, protestante, anglo sajón, entendido como la cultura nuclear de la sociedad americana. La limitación de este enfoque es que entendía a la asimilación como un proceso unidireccional, observable en el plano microsociológico o individual y que involucraba sólo la relación entre un grupo mayoritario y otro minoritario(Alba & Nee: 1997). Posteriores desarrollos como los estudios de Kennedy (Kennedy: 1952) sobre los matrimonios mixtos y su propuesta de un “*melting pot triple*” introdujeron la posibilidad de incluir a más de un grupo étnico en futuros estudios (Alba & Nee: 1997, Kazal: 1995).

Gordon concebía la asimilación en el plano identificacional como un proceso que requería la extinción de cualquier forma de identidad étnica en favor de la adopción de la identidad americana. Pero aunque pensaba que la aculturación se daría muy ampliamente, no aseguraba si ocurriría lo mismo con la asimilación estructural, dejando abierta la posibilidad de un pluralismo estructural conformado por varias subsociedades étnicas en cuyas instituciones y redes sociales transcurriría la mayor parte de la vida social de los americanos. Posteriormente la propuesta de Gordon fue enriquecida con la introducción de una perspectiva intergeneracional del cambio étnico, que sin embargo continuaba concibiéndolo de una manera ascendente y unidireccional (Gordon: 1964, Alba & Nee: 1997).

En Europa el paradigma asimilacionista se vincula con el modelo francés, donde el asimilacionismo se remonta a la tradición republicana jacobina, y posteriormente se reformula en la idea de transformar a los campesinos e inmigrantes en franceses mediante lo que sería una especie de “*creuset français*” (“*melting pot*” francés) (Noiriel: 1988, Weber: 1976), en ese proceso se convertirían en ciudadanos asumiendo los valores republicanos universales (Brubaker:2001).

Entre 1965 y 1985 tanto en Francia como en EE.UU. se desarrolló una fuerte corriente diferencialista. En Francia entre los años 1970s y comienzos de los 1980s,

el diferencialismo se expresó en el campo académico y en el discurso político. Durante el gobierno socialista dio lugar a una serie de políticas levemente institucionalizadas (como la promoción de la educación en la lengua de origen), bajo el slogan de “*le droit a la différence*” (el derecho a la diferencia). Por su parte, la nueva derecha diferencialista reunida al rededor de Alain Benoist subrayaba “la diferencia cultural absoluta, buscando preservar a cualquier precio las identidades y las diferencias entre comunidades en peligro de extinción por la mezcla física o cultural” (Taguieff: 1994 p. 66-67). El discurso diferencialista de alguna manera fue desbaratado cuando desde una perspectiva de extrema derecha, Le Pen lo empleó para defender el derecho de los franceses a la “preservación de su propia cultura”. Esta coyuntura política e ideológica motivó el retorno de la perspectiva asimilacionista hacia finales de los años 1980s con nuevos slogans como “*le droit a la ressemblance*” o “*le droit a l’indifférence*” (o el derecho a ser tratado como “cualquier otra persona”). El resurgimiento del discurso neo republicano, neo asimilacionista y neo universalista está representado por intelectuales como (Finkelkraut :1987, Taguieff: 1996, Todd: 1994, Tribalat: 1996) si bien otros autores como (Wieviorka:1996) mantienen una postura multicultural moderada (Brubaker: 2001).

En el caso americano, la persistencia y recreación de identidades étnicas, las dificultades en los procesos de movilidad social de las nuevas generaciones junto con el surgimiento del movimiento multicultural a partir de mediados de la década de 1960, desataron fuertes críticas al enfoque asimilacionista canónico, con un vuelco hacia el multiculturalismo entre 1965 y 1985. Es recién a partir de 1985 que numerosos autores recuperan el concepto de asimilación reformulándolo a partir de la crítica al asimilacionismo clásico, con una producción muy variada de estudios más bien agnósticos en cuanto a las direcciones, grados, modalidades e incluso la necesidad de alcanzar la asimilación. Estos estudios se centran en comprender mejor los procesos de integración de los inmigrantes ocupándose de algunos aspectos en los que sería deseable promover la asimilación como por ejemplo la equiparación en logros educativos o la movilidad social (Alba & Nee: 1997 , Kazal: 1995, Glazer: 1993, Gans: 1992, Portes & Zhou: 1993, Barkan: 1995, Rumbaut: 1997, Alba: 1990)

Brubaker plantea pues que existen dos significados de asimilación, uno general y abstracto y el otro orgánico y específico. En su sentido abstracto e intransitivo asimilación significa “volverse similar a” o ser tratado como similar. En su sentido específico implica convertir o absorber algo de forma completa. Así en el primer caso el acento está colocado en el proceso, no en el resultado final, asimilación indica una dirección de cambio, no un grado particular de similaridad. Es la connotación orgánica y específica del concepto la que debe descartarse, mientras que la segunda sería aún válida. Empleada en su sentido abstracto la asimilación no aparece como un concepto moralmente cuestionable y continúa siendo útil para estudiar los procesos de integración, de tal manera que podamos definir algunos aspectos importantes en los que se debería buscar la similitud (o equiparación) de los inmigrantes con otras poblaciones (Brubaker: 2001). Las áreas clave en las que el enfoque clásico del asimilacionismo estaría siendo reformulado por tanto serían a) el paso de una concepción orgánica de la asimilación hacia una visión abstracta b) el cambio de la unidad de estudio desde el nivel micro al multigeneracional, c) el reemplazo de unidades homogéneas de estudio por unidades heterogéneas acordes con la realidad de las poblaciones estudiadas, d) el abandono de una visión normativa del asimilacionismo y la adopción de otra más preocupada por los logros socioeconómicos en la integración de los grupos étnicos, opuesta sobre todo a la segregación y marginalización en lugar que a la diferencia, e) el paso de una visión holística que asumía la existencia de una población de referencia (“*core culture*”) a un enfoque más desagregado que considera múltiples poblaciones de referencia a través de procesos simultáneos y multidimensionales de asimilación que llevarían a resultados inciertos (Brubaker:2001). Como consecuencia de estos cambios en la manera de comprender el concepto de asimilación hoy existen un conjunto de líneas nuevas de estudio como por ejemplo la investigación sobre identidades panétnicas o transétnicas (Alba & Nee: 1997; Kazal: 1995, Kibria: 2002)¹¹, sobre formas segmentadas de asimilación y de logros socioeconómicos (Portes & Zhou: 1993, ,

¹¹ Entre los autores que han venido desarrollando este enfoque para los diferentes grupos étnicos en EEUU se cuentan: (Cornell & Hartman: 1988, McBeth 1989) para el caso de los nativos americanos (Pedraza: 1996 y Giménez, López & Muñoz: 1992 entre otros) sobre la identidad “latina” o “hispana” en los Estados Unidos, (Espíritu: 1992), sobre los afroamericanos, (Nagel et al: 1994, p. 155). Asimismo se han hecho estudios de etnicidad bajo una perspectiva de rational choice (Hetcher & Corneñ: 1987) donde se considera que “la construcción de fronteras étnicas (grupal) o la adopción de una identidad étnica particular (individual), pueden entenderse como parte de una estrategia para alcanzar una ventaja económica o política” (Hetcher & Cornell: 1987) (Nagel: 1994, p. 157).

Bonacich & Modell: 1980, Alba & Nee: 1997) o sobre segregación espacial o residencial (Massey: 1985, Massey & Demons: 1987, 1993, Alba & Nee: 1997).

El enfoque multicultural y sus transformaciones en diálogo con el liberalismo:

El enfoque multicultural clásico concibe a las comunidades de origen o colectivos étnicos como instituciones intermedias entre el individuo y el Estado, a través de las cuales se promueve la integración de los inmigrantes, protegiendo y fomentando sus costumbres. Bajo esta perspectiva se respeta la diversidad y se promueven los denominados “derechos poliétnicos” fomentando el pluralismo. Se reconoce el derecho de las minorías a utilizar su propia lengua, practicar su religión, mantener sus costumbres, su cultura distintiva sin poner en peligro la unidad política y social del Estado nacional. Con ello se busca promover la participación de los inmigrantes en condiciones de igualdad bajo un modelo que se orienta a facilitar la convivencia pacífica entre los distintos colectivos, evitando la aparición de conflictos.

Existen muchas definiciones del enfoque multicultural. Algunos autores sugieren que su objetivo debe ser crear las condiciones para una ética del diálogo intercultural habermasiana (Benhabib: 2002), o una lucha por la inclusión democrática (Williams: 1998), o basarse en la idea del derecho a la cultura (Tamir: 1993). También se entiende como una perspectiva que reclama la necesidad del reconocimiento de las identidades auténticas de los individuos (Taylor: 1994) o como una precondition de la autonomía individual (Kymlicka: 1995) o de la idea de tolerancia (Kukathas: 2003).

Sin embargo lo que tienen en común todas estas visiones es que la noción de multiculturalismo que defienden aparece vinculada a la extensión de la revolución de los Derechos Humanos. Son los mismos ideales de DDHH que inspiraron la lucha contra el colonialismo, la segregación racial, la discriminación de castas, los que inspiraron la lucha de otros grupos en desventaja etnocultural para enfrentar las consecuencias de las jerarquías étnicas. La retórica moderna del multiculturalismo yace pues explícitamente en los discursos y estrategias desarrollados durante los movimientos nacionales de liberación anticolonial y los movimientos por los

derechos civiles de los afro americanos, adaptándose a las necesidades específicas de los diferentes grupos en diversos países (Banting & Kymlicka: 2006, p 1-48).

Entre las reformulaciones actuales del multiculturalismo cabe mencionar la propuesta de Kymlicka, que constituye un intento de clarificar los fundamentos básicos de un enfoque liberal del problema de los derechos de las minorías. Desde su punto de vista estos derechos no pueden subsumirse bajo la categoría de DDHH en tanto haría falta una respuesta a problemas concretos como: ¿qué lenguas deberían aceptarse en los parlamentos, burocracias y tribunales? o si ¿se deberían dedicar fondos para escolarizar en su lengua materna a todos los grupos étnicos o nacionales? o el grado de integración de los inmigrantes antes de que adquieran la ciudadanía, entre otros. Para el autor, si no se toma medidas específicas en estos campos y en otros similares, las minorías culturales son vulnerables a injusticias significativas a manos de la mayoría, con el consecuente agravamiento del conflicto etnocultural. Así, propone complementar los principios tradicionales de los DDHH con una teoría liberal de los derechos de las minorías capaz de explicar cómo coexisten estos derechos con los DDHH y cómo están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social (Kymlicka: 1995).

Kymlicka distingue entre Estados multinacionales, donde la diversidad surge de la incorporación histórica a un Estado mayor (ya sea mediante un acuerdo o mediante conquista) de nacionalidades minoritarias que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas territorialmente¹² y los Estados poliétnicos, donde la diversidad cultural surgiría más bien de la inmigración individual y familiar. En tanto la mayoría de Estados liberales modernos son poliétnicos y multinacionales a la vez, el desafío consiste en acomodar estas diferencias nacionales y étnicas “de una manera estable y moralmente defendible” (Kymlicka: 1995),

Otra distinción clave es aquella entre dos significados de derechos colectivos, que se refieren al derecho del grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad grupal o de la pureza cultural (restricciones internas) y aquellos

¹² Kymlicka define como nación a una comunidad histórica, intergeneracional más o menos completa institucionalmente que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. Utiliza el término cultura como sinónimo de nación o pueblo. (Kymlicka: 1995)

vinculados al derecho del grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte, con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (protecciones externas). El rasgo distintivo de una teoría liberal de los derechos de las minorías consistiría en la aceptación de algunas protecciones externas para los grupos étnicos y las minorías nacionales, combinada con un fuerte escepticismo ante las restricciones internas: “una perspectiva liberal exige libertad dentro del grupo minoritario, e igualdad entre los grupos minoritarios y mayoritarios” (Kymlicka: 1995, p. 211).

Partiendo de esta distinción Kymlicka menciona tres formas de derechos diferenciados en función del grupo que deberían considerarse en una teoría liberal de los derechos de las minorías: derechos de autogobierno, derechos poliétnicos y derechos especiales de representación (discriminación positiva para ciertos grupos). Con relación a los derechos de autogobierno, el autor distingue el federalismo como forma de acomodamiento de la diversidad, donde las minorías (naciones previamente establecidas) están concentradas territorialmente. Los derechos poliétnicos por su parte se refieren a las minorías inmigrantes, en cuyo caso, el objetivo no sería promover el autogobierno, sino fomentar su integración en el conjunto de la sociedad asegurando el reconocimiento simbólico de su diferencia. Una de las propuestas principales del autor es defender que muchas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo son consistentes con los principios liberales de libertad e igualdad en tanto son ejercidas por los individuos, por ello, su reconocimiento no puede entenderse como una confrontación entre derechos individuales y grupales. No se trataría pues de defender una primacía del grupo sobre los individuos sino de constatar que la justicia entre grupos exige que a los miembros de grupos diferentes se les conceda derechos diferentes. Los derechos de las minorías serían así, un componente legítimo de la tradición liberal (Kymlicka: 1995).

Pero además, este autor sugiere que desde el origen de la teoría liberal, la libertad individual habría estado profundamente vinculada con la pertenencia al grupo nacional. Para John Stuart Mill por ejemplo, un Estado libre sólo podía serlo si era un Estado nación, y si bien la cuestión de las minorías nacionales debía resolverse mediante la asimilación a la nación mayoritaria, ésta perspectiva otorgaba un papel

fundamental al grupo y a la nación mayoritarios como fuente para la definición de los derechos de los individuos/ciudadanos. La mayoría de los teóricos liberales aceptan así, que el mundo está compuesto por Estados separados, a cada uno de los cuales se le supone el derecho de determinar quién puede cruzar sus fronteras y obtener la ciudadanía. Esta clase de derechos sólo puede fundamentarse apelando a la misma clase de valores que fundamentan los derechos diferenciados en función del grupo dentro de cada Estado. La ciudadanía pues, constituye un concepto intrínsecamente diferenciado en función del grupo (Kymlicka: 1995, p. 174-175).

Desde esta perspectiva, Kymlicka afirma que la adopción de la postura de neutralidad oficial frente a las diferencias culturales y religiosas defendida por la teoría liberal sería reciente y su adopción se explicaría por varios elementos: a) el fracaso de la sociedad de naciones y los tratados para proteger a las minorías con el estallido de la segunda guerra mundial, b) la política de desegregación racial en Estados Unidos, (a partir de la abolición de la segregación racial de los negros) que buscaba eliminar el estatus separado de las culturas minoritarias reforzando su igual participación en la sociedad predominante y que, posteriormente termina por hacerse extensiva a los demás grupos étnicos sin considerar sus especificidades, y finalmente, c) la creciente polietnicidad en EE.UU., por la expansión de la inmigración, que despertó el temor a posibles presiones para lograr el reconocimiento y autogobierno por parte de los nuevos grupos étnicos que se asentaban en el territorio. La propuesta multicultural de Kymlicka recupera pues el valor de la pertenencia cultural como parte de la teoría liberal planteando una vinculación entre libertad y cultura. La causa de la libertad encontraría sus bases en la autonomía de un grupo nacional y en el respeto a los derechos de las minorías como mecanismo para ampliar la libertad de los individuos. Ello sería posible porque el “valor liberal de la libertad tiene determinados prerequisites culturales” y la cultura proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas, unos recursos y libertades necesarios para guiar sus vidas según sus creencias pero además para cuestionar esas mismas creencias. En otras palabras, si la libertad implica elegir entre diversas opciones, nuestra cultura societal proporcionaría esas opciones evidenciando su importancia. La disponibilidad de opciones significativas dependería del acceso a una cultura societal, de la posibilidad de comprender la historia y la lengua de esa cultura. Para que una elección individual libre sea posible

los individuos no solo necesitan tener acceso a una información adecuada, sino también capacidad de evaluarla reflexivamente, libertad de expresión y asociación (Kymlicka: 1995). Las medidas diferenciadas en función del grupo que aseguran y fomentan dicho acceso pueden por tanto tener un papel legítimo en la teoría liberal de la justicia y si bien las culturas no permanecen aisladas y son permeables entre si, especialmente en tiempos de globalización, ello no implicaría la desaparición de las culturas minoritarias, se trataría más bien de un diálogo o permeabilidad entre las diversas opciones disponibles (Kymlicka: 1995).

Los derechos diferenciados en función del grupo como la autonomía territorial , el derecho a veto, la representación garantizada en las instituciones centrales, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos pueden pues ayudar a corregir estas desventajas, haciendo menos vulnerables a las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías, pero sólo se justifican si tales derechos sirven para corregir alguna desventaja preexistente. Una vez protegidas las culturas societales de los grupos nacionales mediante los derechos lingüísticos y la autonomía territorial, el mercado cultural desempeña un papel importante determinando el carácter de la cultura e influyendo en las decisiones individuales sobre qué aspectos de la cultura vale la pena mantener y desarrollar (Kymlicka: 1995).

Por otra parte, en el caso de los derechos poliétnicos de los inmigrantes, el reto sería fomentar los rasgos positivos de su pertenencia cultural, promoviendo políticas simbólicas de reconocimiento pero a la vez enseñándoles el idioma oficial y combatiendo las discriminaciones y prejuicios. Se trataría de reforzar los derechos comunes de ciudadanía y el acceso a la cultura común, antes que concederles derechos diferenciados en función del grupo, pero sin olvidar la necesaria afirmación del valor de la polietnicidad mediante el reconocimiento simbólico de su identidad en igual medida que la de los ciudadanos (Kymlicka: 1995).

Burguess por ejemplo concibe la integración de los inmigrantes desde la perspectiva del reconocimiento del pluralismo etnocultural de las sociedades modernas, para lo cual sería necesario desvincular los conceptos de Estado y nación, dado que el concepto de identidad nacional sobre el que se construyeron los Estados nacionales escondería la opción por una identidad cultural dominante en desmedro

del reconocimiento de otras históricas, y también estaría escondiendo, el reconocimiento de la pluralidad interna promovida por los procesos migratorios. La noción de identidad nacional en los Estados liberales, carecería de la neutralidad necesaria para incorporar a todos los ciudadanos precisamente en un marco liberal de derechos y deberes. Desde una propuesta liberal lo que se buscaría sería integrar al multiculturalismo en tanto derecho al reconocimiento y a la libre elección de la pertenencia y la identidad nacional y cultural, como parte complementaria de un conjunto de derechos civiles asegurados por los estados liberales modernos. Para ello sería clave la noción de libertad de opción defendida por Kymlicka (1995) partiendo de un entorno societal y cultural propio (Burguess: 2006)

Según la definición de Banting y Kymlicka las políticas multiculturales irían más allá de la protección de los derechos civiles y políticos básicos garantizados a todos los individuos en un Estado liberal democrático, extendiendo ciertos niveles de reconocimiento público y apoyo a las minorías etnoculturales con el propósito de mantener y expresar sus identidades y prácticas. El multiculturalismo entendido desde una perspectiva liberal incrementaría las posibilidades de elección de los individuos, poniendo a su disposición opciones que de otra manera no estarían disponibles, promoviendo la igualdad de los ciudadanos, removiendo barreras y removiendo estigmas que en la práctica constituyen desventajas para los miembros de minorías étnicas y raciales. El rechazo de una perspectiva multicultural para la integración de los inmigrantes reflejaría un retorno a la creencia del liberalismo tradicional de que la etnicidad pertenece a la esfera privada y que la esfera pública debe ser neutral con una ciudadanía indiferenciada. Esta creencia constituiría en la práctica un rechazo a la posibilidad de desarrollar una concepción democrática liberal del multiculturalismo aplicable a la incorporación de los inmigrantes (Banting & Kymlicka: 2006, p 1-48).

Otra propuesta para reformular el enfoque multicultural es la de Wieviorka quien distingue entre una forma integrada de multiculturalismo y otra desintegrada. La forma integrada se encontraría relativamente en Canadá, Suecia y Australia, donde las demandas sociales de los grupos minoritarios no aparecen separadas de sus demandas culturales. El multiculturalismo desintegrado se aplicaría al caso americano más centrado en el reconocimiento cultural y la lucha antidiscriminación

que en el combate de la desigualdad social reforzada por factores raciales o étnicos. Desde su punto de vista el multiculturalismo aborda la existencia de identidades culturales bajo tensión en una sociedad democrática a la que potencialmente pueden contribuir a desestructurar. Es sobre todo, una respuesta al proceso moderno de construcción o recreación de identidades, una propuesta de procedimientos políticos e institucionales para lidiar con ellos. Esta respuesta multicultural parte del reconocimiento de la diversidad cultural como elemento moderno en lugar de concebirla como un obstáculo o conjunto de tradiciones que deben protegerse. Se trata de una diversidad producto de procesos de construcción de identidades que tienden a intensificarse con la globalización, las migraciones y los procesos de individualización creciente en las sociedades modernas. Además propone la necesidad de reconciliar y hacer dialogar al universalismo abstracto y al diferencialismo para “evitar tanto la tiranía de las mayorías como la de las minorías” (Wieviorka: 1996).

Las propuestas desde el enfoque intercultural:

En el plano teórico la propuesta intercultural tiene como punto de partida nociones como la de “racionalidad comunicativa” de Habermas cuyos presupuestos son la existencia de individuos que comparten la racionalidad como característica universal, capaces de distanciarse de sus puntos de vista y de todo esencialismo cultural, para llegar a un entendimiento mediante el diálogo que fundamentalmente se da en la esfera pública compartida. A partir de esta propuesta autores como Young han desarrollado la teoría de la comunicación intercultural, que se sustenta en las posibilidades abiertas por el aprendizaje y en la concepción del diálogo como un proceso de respeto mutuo y enriquecimiento entre las culturas (Habermas: 1984, Young: 1996).

La propuesta intercultural surge de la constatación de las carencias del concepto clásico de multiculturalidad para reflejar la dinámica social y para referirse a nuevas síntesis socioculturales. A diferencia de la propuesta multicultural el interculturalismo intenta colocar el énfasis en la interacción y el aprendizaje entre las culturas. Tal como la define Perotti la sociedad intercultural es “un proyecto político que partiendo del pluralismo cultural ya existente en la sociedad – pluralismo que se

limita a la yuxtaposición de la cultura y se traduce únicamente en una revalorización de las culturas etnográficas – tiende a desarrollar una nueva síntesis cultural” (Perotti: 1989).

Abdalla-Pretceille desarrolla el concepto de “culturalidad” como alternativa al concepto de cultura para describir la diversidad cultural actual. Plantea que la cultura debe dejar de comprenderse como una entidad independiente para contextualizarse en términos de realidades sociales, políticas y comunicativas. Lo realmente importante sería la comprensión de las interacciones entre múltiples fragmentos culturales significativos y no tanto el estudio de las culturas en su totalidad. La complejidad de las relaciones interétnicas e interraciales habría restado relevancia al concepto tradicional de cultura, mientras que el nuevo concepto de culturalidad subrayaría más bien los trazos culturales en lugar de las estructuras, partiendo de la hipótesis de que los individuos seleccionan la información a partir de interacciones consigo mismos y con los demás (Abdalla-Pretceille: 2006). Este concepto permitiría comprender el fenómeno cultural como algo basado en dinámicas, transformaciones, fusión y manipulaciones, aceptando que las culturas cambian constantemente y son fluidas. La capacidad de cuestionar la identidad propia en relación con los otros sería pues uno de los elementos clave del enfoque intercultural, entendido como un proceso de comprensión intersubjetiva donde la cultura o culturas no constituyen hechos objetivos sino constructos. El enfoque de interculturalidad se basaría fundamentalmente en un proceso de *know how* o técnica y no tanto en el conocimiento en sí. Se trataría del paso de una etapa marcada por las nomenclaturas, tipologías y funcionalismos a otra que tome en cuenta las mutaciones, los patrones multicolor y las relaciones interculturales. Las culturas pasarían a comprenderse como producto de negociaciones con el mundo exterior y las identidades como una creación continua. La característica principal del enfoque intercultural recaería por tanto en la manera de aproximarse a la comprensión de las culturas y no tanto en el desarrollo de un campo específico de conocimiento denominado como interculturalidad. Así, el interculturalismo puede definirse como la combinación de comprensión y acción, que tienden a solaparse oscilando entre la hermenéutica y el humanismo. En el centro del razonamiento intercultural se encontraría el deseo de comprender la cultura en acción en lugar de estudiarla como un objeto (Abdalla-Pretceille: 2006).

Uno de los campos donde la propuesta intercultural ha tenido mayor desarrollo ha sido el educativo. Desde la década de 1980 el interculturalismo se ha planteado como alternativa de renovación pedagógica frente a los modelos asimilacionistas originados en la noción de “*melting pot*” y frente a las limitaciones del multiculturalismo. Según explica Foufe por multiculturalidad se entiende la concurrencia de dos o más etnias y su coexistencia en la misma sociedad y en un mismo territorio. El interculturalismo como alternativa explica que es necesario ir más allá buscando el intercambio, la reciprocidad, la interacción, la relación mutua y la solidaridad entre diferentes modos de entender la vida, los valores, las instituciones, las conductas sociales en condiciones de influencia paritaria (Foufe: 1994). García por su parte define la interculturalidad como “un sistema que trata de atender a las necesidades culturales (privadas y públicas), afectivas y cognitivas de los grupos y de los individuos dentro de todos los grupos étnicos de la sociedad. Se trata de promover la paridad de logros educacionales entre grupos y entre individuos, el respeto, la tolerancia mutuos entre diferentes grupos étnicos y culturales” (García: 1994).

A nivel institucional el enfoque intercultural ha sido adoptado por la Unión Europea prácticamente desde el inicio del proceso de integración como medio para promover la tolerancia y asegurar el éxito y consolidación del espacio europeo. Inicialmente, la propuesta intercultural estuvo orientada a facilitar la libre circulación de trabajadores europeos en un marco de tolerancia, pero con su desarrollo, el alcance del concepto amplió su influencia hacia el campo de la educación por considerarla de vital importancia para prevenir problemas de discriminación y xenofobia en el marco del proceso de integración. El planteamiento intercultural ha sido asumido por el Consejo de Europa en cuyos documentos plantea “la necesidad de proporcionar a los alumnos las herramientas para reflexionar desde varios puntos de vista sobre aspectos de la convivencia potencialmente conflictivos, como medio para prevenir el racismo y la xenofobia”. Asimismo se considera que el desarrollo de la interculturalidad en la escuela conlleva poner en marcha acciones para los padres, alumnos y profesores, involucrando a la comunidad en su conjunto (Contreras: 2005). Si bien la propuesta intercultural de la Unión Europea en el marco educativo contempla como sujetos de derecho únicamente a los nacionales de los países

miembros, la normativa sobre educación e interculturalidad ha tendido a extenderse y adaptarse al tratamiento de la integración de los inmigrantes extracomunitarios.

Otro desarrollo de la noción de interculturalismo se encuentra en el modelo de integración promovido en Quebec que como se verá más adelante ha sido desarrollado en diálogo y competencia con el multiculturalismo canadiense. Para algunos autores el interculturalismo quebequés es definido como una versión del multiculturalismo canadiense pues ambos enfoques coinciden en destacar la pluralidad de culturas y la representación de una ciudadanía abierta y heterogénea por lo que se trataría de versiones diferentes de pluralismo cultural opuestas al proyecto asimilacionista (Leman: 1999). Para los defensores del interculturalismo, el modelo quebequés sería más completo porque coloca el acento en la fusión de horizontes a través del diálogo, en la búsqueda de equilibrio entre los derechos individuales y el relativismo cultural (Gagnon & Iacovino: 2007). Sin embargo, según explican Rocher y Labelle el interculturalismo no ha sido definido explícitamente en los documentos oficiales quebequeses, aunque su presencia puede rastrearse en la aproximación institucional al tratamiento de la diversidad proveniente de la inmigración. Según estos autores algunos elementos clave de este enfoque que se desprenden del análisis de los documentos oficiales del gobierno de Quebec, indican que el interculturalismo quebequés se centraría en las nociones de diálogo y acercamiento intercultural en el contexto de una cultura pública compartida, que sería la sociedad quebequesa, donde además el francés sería el vehículo fundamental de convergencia e intercambio ciudadano. Esta cultura pública compartida reposaría sobre los siguientes valores: la democracia y los principios recogidos en la Carta de los Derechos y Libertades de la Persona (*“Charte des Droits et Libertés de la Personne”*), la laicidad, el francés como lengua oficial, la resolución pacífica de los conflictos, el pluralismo, el respeto del patrimonio cultural, la igualdad entre hombres y mujeres (Rocher & Labelle et al. 2007).

PARTE II

3. EL FEDERALISMO ASIMÉTRICO, LA EVOLUCIÓN DEL NACIONALISMO MINORITARIO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE QUEBEC Y CANADÁ.

3.1. La evolución del nacionalismo quebequés y el federalismo asimétrico.

Uno de los factores que impulsó el surgimiento de la Confederación canadiense fue la necesidad de integrar físicamente el territorio. Bajo la Constitución de 1867 (*British North American Act*, BNA), el gobierno Federal debía asumir la deuda pública de las provincias (originada en buena parte por la inversión para construir las vías ferroviarias) lo que influyó en su adhesión paulatina a la confederación. Pero además, un elemento clave para constituirse como una Federación fue la persistencia de dos comunidades sociales y políticamente diferenciadas durante el periodo de la *United Province* (1841-67) a pesar de los esfuerzos por unificarlas y asimilar a la población francesa. Así pues, las necesidades particulares de Quebec de proteger su código civil, asegurar el control de la educación, la salud etc., dieron forma a la distribución de poderes en la Constitución de 1867 (Bakvis, Baier & Brown: 2009).

Hasta mediados del siglo XX el nacionalismo quebequés fue más bien conservador e influido por los valores del clero católico, no era propiamente separatista, sino orientado a preservar la identidad de la nación franco-canadiense (Keating: 1996). Desde la década de 1960, Quebec experimentó un proceso de modernización denominado la “*Révolution tranquille*” (revolución silenciosa) que promovió la separación entre Estado e iglesia y el desarrollo de las políticas de bienestar. Uno de los principales objetivos de la “*Révolution tranquille*” fue reparar la situación de desventaja de la población francófona en comparación con las mayorías anglófonas, promoviendo la presencia de francófonos en los niveles más altos del gobierno y la economía. Otra preocupación fue la preservación del francés, debido al alto porcentaje de emigración hacia otras regiones de Canadá y a la preferencia de los nuevos inmigrantes por el inglés (Redondo: 1996, Seidle: 1998, Gagnon & Iacovino: 2007).

El desarrollo de las políticas de bienestar en Quebec, empujó hacia un conflicto con el gobierno federal, debido a las demandas por mayor financiación y jurisdicción en varios ámbitos clave, como la política de inmigración. Por su parte la respuesta del Gobierno Federal ante los reclamos de Quebec, en el contexto de la “repatriación”¹³ de la Constitución, fue dando forma a las principales características tanto del nuevo nacionalismo quebequés como de las posiciones de los “federalistas” orientadas a la construcción de una identidad multicultural pan-canadiense (Redondo: 1996, Seidle: 1998, Gagnon & Iacovino: 2007, McRoberts: 1997, Meisel et al.: 2009). El nuevo “nacionalismo quebequés” surgido de la “*Révolution tranquille*”, es predominantemente laico y cívico, intenta promover la presencia del Estado en el territorio mediante el desarrollo económico y las políticas de bienestar, pero además, coloca como eje central de su discurso la promoción del francés y la pertenencia a un territorio compartido. Según esta concepción Quebec se define como un territorio único donde se concentra la principal comunidad francófona de Norteamérica y que posee derechos históricos en tanto pueblo constituyente del arreglo federal, lo que le otorga un estatus especial y distinto al del resto de las provincias canadienses (Redondo: 1996, Leslie: 1998, Meisel et al. 1999).

A partir de la “*Révolution tranquille*” en Quebec se promovió la expansión y modernización de la capacidad administrativa estatal, asumiendo políticas como la educativa y sanitaria que anteriormente estaban en manos de la iglesia. El gobierno de Quebec fue construyendo de manera deliberada su propia capacidad para manejar las relaciones de la provincia con el Gobierno Federal. Este cambio en las relaciones de Quebec con el Gobierno Federal influyó a su vez sobre las otras provincias que empezaron a crear agencias propias para gestionar las relaciones intergubernamentales con Ottawa alterando las dinámicas básicas del federalismo canadiense. La aceptación del Plan de Pensiones de Quebec en 1960 fue un marcador que simbolizó una aceptación tácita de un estatus diferenciado para

¹³ Se denomina repatriación o “*patriation*” de la Constitución al proceso por el cual se aprueba una nueva acta Constitucional en Canadá en el año 1982, que reemplazaría a la *British North American Act* (BNA) de 1867. Éste proceso requería que la federación canadiense se pusiera de acuerdo sobre una nueva fórmula o mecanismo para reformar la Constitución, porque bajo la BNA aún requería la aprobación del Reino Unido. Además la repatriación de la Constitución abrió un debate sobre la necesidad de añadir una carta de libertades y derechos fundamentales lo se tradujo en la aprobación del “*Charter of Rights and Freedoms* de Canadá en ese mismo año (1982).

Quebec contribuyendo al desarrollo del federalismo asimétrico (Bakvis, Baier & Brown: 2009).

Durante el período de la “*Révolution tranquille*”, Ottawa ensayó diversas respuestas ante las demandas de Quebec: (Bakvis, Baier & Brown: 2009).

- Los acuerdos de auto-exclusión (“*opting-out arrangements*”): que permitían a Quebec salirse de los programas de costos compartidos y recibir compensaciones monetarias o fiscales para aplicar sus propios programas, siempre y cuando fueran similares a los el resto de Canadá.
- La reforma Constitucional: el debate sobre este tema comenzó en 1967 y culminó con la “repatriación” de la Constitución y la introducción del *Charter of Rights and Freedoms* en 1982, con la autorización de todas las provincias menos Quebec.
- La reforma del servicio público: siguiendo las instrucciones de la “*Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*”, (*B&B Commission*)¹⁴, se promovió el uso igualitario de ambos idiomas y la presencia cultural de ambos grupos lingüísticos en el reclutamiento y capacitación de los funcionarios.
- El refuerzo de la presencia francófona en los niveles más altos del gobierno federal, especialmente entre los miembros del gabinete para reflejar la dualidad lingüística del país (Bakvis, Baier & Brown: 2009).

La reforma constitucional fue central en las relaciones de Ottawa con las provincias desde finales de los años 1960s hasta comienzos de los años 1990s. El debate acerca de la “repatriación” de la Constitución estuvo marcado por la necesidad de acomodar las demandas de Quebec y por el deseo del Partido Liberal en el Gobierno Federal en manos de Pierre Trudeau, de establecer ciertos estándares de bienestar y derechos individuales para todos los ciudadanos canadienses sin perjuicio de su adscripción provincial o territorial. Adicionalmente, el incremento de la presencia de terceras nacionalidades por la extensión de las políticas de inmigración hacia nuevas regiones del mundo, puso en cuestión el enfoque dualista de comprensión de

¹⁴ La B&B Commission fue convocada por el gobierno Federal en 1963 para realizar un diagnóstico de la situación del bilingüismo y biculturalismo y sugerir políticas para asegurar una participación equitativa y justa entre los dos pueblos fundacionales de la federación canadiense.

la identidad canadiense, impulsando la adopción de políticas multiculturales (Redondo: 1996, Leslie: 1998, Gagnon & Iacovino: 2007, McRoberts: 1997, Meissel et al. 1999, Bakvis, Baier & Brown. 2009).

En 1982 y sin la aprobación de Quebec, el gobierno del *Premier* Trudeau repatrió la Constitución aprobando un “Acta Constitucional” (*Constitutional Act*) y una “Carta de Derechos y Libertades” (*Charter of Rights and Freedoms*), que serían seguidas del Acta de multiculturalismo de 1988 (*Multicultural Act*). El gobierno de Quebec y especialmente los sectores nacionalistas consideraron que el Acta Constitucional no reconocía el carácter único de Quebec en tanto pueblo constituyente del arreglo federal originario, ni el carácter dual y bicultural del Estado Canadiense, reduciendo a Quebec al estatus de una provincia más y equiparando sus demandas de reconocimiento nacional y territorial a las demandas multiculturales de los otros grupos y comunidades (Redondo: 1996, Leslie: 1998, Gagnon & Iacovino: 2007, Mc Roberts: 1997, Meisel et al: 1999, Bakvis, Baier & Brown: 2009).

El conflicto en torno a estas dos visiones en competencia dio lugar a la elección del primer gobierno nacionalista en Quebec en manos del Partido Quebequés (PQ) en 1976 y a dos referéndums provinciales en 1980 y 1995 sobre “Asociación Económica y Soberanía”, en el último de los cuales la opción soberanista estuvo a punto de ganar por unos pocos miles de votos. Posteriormente el gobierno federal conservador de Mulroney promovió los acuerdos de Meech Lake (1987) y Charlotetown (1992) para lograr la inclusión de Quebec en el arreglo constitucional. El fracaso de ambos acuerdos, parecería haber cerrado la ventana de oportunidad para una reforma Constitucional, sin embargo, lejos de fracturarse, el arreglo federal se ha mantenido gracias a los pactos entre élites en el marco de lo que ha sido denominado como “federalismo ejecutivo” (*executive federalism*) (Bakvis, Baier & Brown: 2009). Parte de éstos acomodos como se verá más adelante, son los acuerdos de inmigración entre el gobierno federal y Quebec que han significado un proceso importante de “*devolution*” y que impulsaron una serie de arreglos asimétricos posteriores con las demás provincias. Como resultado de estos acomodos, habría emergido un patrón de relaciones intergubernamentales en Canadá que ha sido descrito como “federalismo 9-1-1”, donde Ottawa alcanza acuerdos con las nueve provincias pero luego tiene que buscar un entendimiento por

separado con Quebec¹⁵ que en muchas ocasiones se traduce en un “acuerdo sobre su derecho a estar en desacuerdo”, lo que sin embargo no ha sido impedimento para alcanzar una serie de consensos informales entre el Gobierno Federal y Quebec en temas importantes (Bakvis, Baier & Brown: 2009).

3.2. Las relaciones intergubernamentales en Canadá.

3.2.1. Los factores institucionales: sistema político, arreglo federal, sistema de partidos y sistema electoral.

La constitución original (“*British North American Act*” (*BNA*) 1867) diseñó un modelo de federalismo dual señalando una lista de poderes exclusivos para el gobierno federal y las provincias, aunque distinguiendo algunos poderes concurrentes o compartidos. Además reconoció cierta asimetría a Quebec incluyendo provisiones en materia de lengua, educación y código civil. Otro elemento clave para entender las relaciones intergubernamentales es la combinación entre federalismo y sistema parlamentario (*Westminster*) (Watts: 1996, pp 22, 35).

El incremento de la interdependencia de los gobiernos para cumplir con sus responsabilidades requirió un proceso continuo de consultas y negociaciones federal-provinciales, lo que unido al predominio de los gabinetes al interior de los gobiernos, influyó en que las decisiones políticas se tomen en la interacción entre los ejecutivos de cada nivel de gobierno (Watts: 1989, p. 4). Como resultado, las relaciones intergubernamentales en Canadá se caracterizan por seguir un patrón de “federalismo ejecutivo”, donde la arena principal para las negociaciones y la toma de decisiones ocurre entre los ejecutivos del gobierno federal y las unidades constitutivas de gobierno (Watts: 1989, p. 1). Éste patrón de RIGs sería una “consecuencia lógica” de la combinación de las instituciones parlamentarias y el

¹⁵ Aunque en 2010 se sostenía que el gobierno conservador de Harper había venido desarrollado un nuevo patrón denominado “Federalismo 1-1-9” donde se buscaba alcanzar acuerdos primero con Quebec, para luego incluir a las demás provincias, la evolución de este patrón de relaciones estaba aún por evaluarse en la medida que podía responder al hecho de haber sido un gobierno sin mayoría en el Parlamento hasta las últimas elecciones de mayo de 2011.

federalismo, siendo visible en otras federaciones que adoptaron el mismo modelo institucional (Watts: 1989, p. 1).

3.2.1.1. Los partidos políticos, el sistema electoral y el papel del Senado

En las federaciones parlamentarias como Canadá, las presiones para asegurar la disciplina partidaria son más fuertes en tanto la estabilidad del gobierno depende del apoyo del parlamento. Por tanto la importancia otorgada a la disciplina partidaria al interior de cada nivel de gobierno ha tendido a separar las ramas federal y provincial de los partidos políticos en dos niveles autónomos en cuanto a organización partidaria se refiere, lo que a su vez ha influido en la ausencia de un patrón vertical de movilidad en la carrera pública de los representantes canadienses (desde las provincias hacia el gobierno federal y viceversa) (Watts: 1996, pp. 82-84). La “federalización” de los partidos políticos y las diferencias en sus posiciones en los distintos niveles de gobierno, ha llevado a que en la práctica las relaciones intrapartidarias tengan una influencia muy limitada en la resolución de los conflictos intergubernamentales, siendo las negociaciones entre los ejecutivos la arena donde se resuelven las diferencias y se toman las decisiones (Watts: 1989, p 11). Otra característica clave en el sistema político canadiense que influye sobre la configuración de las RIGs es la debilidad del carácter representativo de la Cámara Alta donde los senadores son designados por el gobierno federal (*Premier*) teniendo en cuenta una representación regional igualitaria en función de grupos de provincias y permanecen en el cargo hasta los 75 años. En consecuencia, aunque el Senado tiene poder absoluto de veto, debido a su carácter designado suele responder a los intereses del gabinete por sobre la representación territorial.

3.2.2. Grado de institucionalización y formalización de las RIGs

La necesidad de promover una mayor institucionalización y formalización de las RIGs para fortalecer el control por parte de los parlamentos y de los ciudadanos es un tema recurrente en el debate político canadiense. Como se ha mencionado el diseño dual de la Constitución no contempló la necesidad de establecer mecanismos de RIGs, pero el desarrollo del Estado de Bienestar y el incremento de la complejidad del gobierno, además de la necesidad de acomodar a Quebec en la

federación, impulsaron la cooperación informal entre los ejecutivos dando lugar al modelo de federalismo ejecutivo. Si bien el bajo grado de institucionalización puede entenderse como una debilidad del sistema, algunos autores consideran que más bien sería una característica intrínseca del federalismo ejecutivo dado que el sistema parlamentario conlleva la necesidad de los ejecutivos de rendir cuentas y ser responsables sólo ante sus legislaturas (Simeon & Cameron: 2002, p. 68). Por tanto los acuerdos intergubernamentales entre gobiernos no pueden ser de ninguna manera vinculantes en la medida en que cada ejecutivo debe responder únicamente ante su respectiva cámara legislativa más no ante los demás gobiernos. Se requiere por tanto un alto nivel de informalidad y flexibilidad en las negociaciones intergubernamentales entre ejecutivos para que la federación pueda funcionar.

En términos administrativos en cambio, ha habido un proceso de institucionalización y profesionalización de las RIGs, con el surgimiento de un conjunto de unidades de coordinación y control al interior de los gobiernos y de especialistas dedicados exclusivamente a los asuntos intergubernamentales. En el caso de Quebec por ejemplo se creó un Ministerio de Relaciones Intergubernamentales (*Secretariat Aux Affaires Intergouvernementales du Quebec*). Los miembros de éste cuerpo de funcionarios de carrera dedicado a las RIGs actúan como agentes para el intercambio de información, intervienen en las negociaciones bilaterales de los ministerios y también como coordinadores o asesores en la formulación de las posiciones de sus gobiernos en el proceso de toma de decisiones (Watts: 1989, p. 11, ESAIG: 2010). En la práctica la institucionalización administrativa de las RIGs ha reforzado la cohesión y consolidación del control de los gabinetes sobre las relaciones políticas y administrativas con los demás niveles de gobierno, disminuyendo el papel de los legisladores individuales para gestionar intereses, pues requieren la aprobación del ejecutivo (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, p. 45-49).

Si bien la mayoría de autores coincide en señalar el alto nivel de descentralización alcanzado por la federación canadiense, entre los funcionarios de la *Secretariat Aux Affaires Intergouvernementales de Quebec* entrevistados para ésta investigación, persiste la preocupación porque el federalismo tienda más bien a convertirse en un sistema integrado o administrativo a través del uso del poder de gasto o “*spending*

power” (SPO) del gobierno federal en multiplicidad de acuerdos (ESAIG:2010). Adam por ejemplo sostiene que uno de los déficit pendientes del sistema de RIGs sería el desarrollo de un marco institucional, pues hasta el momento las relaciones tienden a moverse en los límites de la Constitución. Esta institucionalización podría influir en unas relaciones federales-provinciales más equilibradas donde se respete mejor la jurisdicción de cada nivel, sin embargo ello conllevaría también el riesgo de restar flexibilidad al sistema, frenar la innovación y poner en cuestión muchos de los acuerdos asimétricos logrados hasta el momento. Por este motivo tanto desde las provincias como desde el gobierno federal, la voluntad por institucionalizar las RIGs no se ha manifestado de manera decidida (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, p. 45-49).

3.2.3. Los mecanismos de RIGs y su papel en el “*policy process*”.

Las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo ejecutivo en Canadá han presentado tres características: a) la proliferación de conferencias federal-provinciales, b) la prominencia de relaciones intergubernamentales ejemplificadas en las Conferencias de Primeros Ministros y el incremento de la frecuencia de las reuniones informales entre primeros ministros y c) la concentración de la responsabilidad sobre las RIGs en las manos de agencias especializadas al interior de cada gobierno. Esta interacción ha jugado y juega un papel clave en el rango de los programas y servicios que los gobiernos canadienses brindan a sus ciudadanos, la discusión acerca de la política económica y los acuerdos comerciales como NAFTA o la revisión de la Constitución, particularmente entre 1982 y 1987 (Watts, 1988, p.4).

Entre los mecanismos ejecutivos de RIGs más utilizados se cuentan los foros oficiales entre líderes federales y provinciales o Conferencias de Primeros Ministros (*First Ministers Conferences*), que con el tiempo han pasado a tener un carácter más informal convirtiéndose en “*First Ministers Meetings*” y los foros sectoriales. Estas reuniones no se realizan bajo ningún patrón escrito, son convocadas unilateralmente una vez al año por el primer ministro de la federación quién determina la agenda, ocasionalmente se invita a grupos de interés como las organizaciones de aborígenes. Si bien algunos de los debates ocurridos durante

estos encuentros se hacen públicos, las verdaderas negociaciones ocurren en privado excluyendo incluso a los funcionarios. En el caso de Quebec, las posiciones oficiales y la composición de las delegaciones que participan en dichas reuniones debe aprobarse previamente por decreto del ejecutivo (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, ESAIG: 2010). Generalmente el resultado formal de las conferencias de Primeros Ministros es la firma de comunicados de consenso sobre los temas discutidos que se hacen públicos y que en ocasiones incluyen notas sobre el desacuerdo de una o más provincias en determinados temas. El consenso sin embargo no implica unanimidad y generalmente cuando dos provincias están en desacuerdo, especialmente si son grandes, surgen problemas. Aunque estos comunicados no son legalmente vinculantes, ejercen una presión sobre las acciones del gobierno (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011).

Otro mecanismo de RIGs son los foros oficiales de interacción en el nivel horizontal (entre provincias), que adquirieron regularidad desde 1960 a iniciativa de Quebec. En 2003 nuevamente por iniciativa de Quebec se creó el Consejo de la Federación que a diferencia de otros foros se caracteriza por su formalidad, con dos reuniones por año, el establecimiento de la agenda de forma colectiva y con presidentes rotativos anualmente. Este foro se ocupó inicialmente de temas como el desbalance fiscal vertical y la participación de las provincias en la negociación de acuerdos internacionales que afectarían sus competencias. Si bien tuvo éxito en lo casos en que los intereses eran similares, cuando se trataba temas como el desequilibrio fiscal horizontal era más difícil llegar a acuerdos. Sin embargo estas reuniones han sido productivas en una serie de temas interprovinciales como por ejemplo la movilidad laboral. Otros mecanismos horizontales de RIGs son los *forums* que agrupan a los primeros ministros de determinadas regiones como el Consejo de los *Premiers* del Atlántico, y la Conferencia de los *Premiers* del Oeste, o las reuniones de gabinetes conjuntos de Alberta y British Columbia y de Quebec y Ontario. Estas reuniones generalmente ocurren antes de las reuniones del Consejo de la Federación para consensuar posiciones. Finalmente las RIGs también tienen lugar a través de foros sectoriales, conferencias de ministros y otros funcionarios que aproximadamente suman unas mil por año, siendo el 80% protagonizadas por funcionarios (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011).

Las RIGs en el nivel federal están bajo la responsabilidad del *Premier*, asistido por un ministro especialmente designado y con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Intergubernamentales al interior de la *Privy Council Office* o gabinete. En las Provincias las RIGs están igualmente a cargo del Primer Ministro, aquellas más grandes cuentan con la asistencia de un Ministerio de Asuntos Intergubernamentales propio (BC, Alberta, Manitoba, Ontario y Quebec). En algunas provincias como Quebec este cuerpo tiene el mandato específico de supervisar el respeto de la división constitucional de poderes (ESAIG: 2010). Las provincias más pequeñas en cambio no cuentan con la capacidad para desplegar un cuerpo administrativo que actúe en todas las dimensiones de las RIGs y en muchos casos dependen de acuerdos con la administración Federal para recibir información, análisis y para la definición de algunas políticas públicas. Ocasionalmente las provincias con más recursos como Ontario, asesoran a las provincias más pequeñas en estas tareas. Pero además los departamentos más grandes al interior de los gobiernos como salud o finanzas cuentan con sus propios cuerpos dedicados a las RIGs. En este nivel buena parte de las RIGs son colaborativas porque se orientan por consideraciones técnicas o sectoriales de las políticas públicas en cuestión. Pero en el caso de Quebec, el Ministerio encargado de supervisar las RIGs interviene especialmente en el nivel sectorial para asegurar el respeto a la distribución de poderes entre los dos niveles de gobierno al punto que la presencia de funcionarios de la “*Secretariat Aux Affaires Intergouvernementelles*” es obligatoria en las reuniones de los “*Deputy Ministers*” y niveles ministeriales, además de participar eventualmente en las reuniones preparatorias internas, lo que algunas veces genera tensiones entre ambas funciones (sectorial y transversal) que incluso requieren la intervención del *Premier* para solucionarse (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, ESAIG: 2010).

Pero las RIGs también tienen un componente informal muy importante, las relaciones de confianza basadas en características sociodemográficas comunes, experiencias compartidas o incluso la simpatía personal tienen un impacto positivo en la efectividad de las relaciones. Éstas relaciones son cruciales en Canadá debido a que el sistema de partidos no está integrado territorialmente y a pesar de compartir el mismo nombre, los partidos no constituyen un vehículo fundamental para las RIGs ni garantizan un resultado positivo en las negociaciones. Los

individuos pueden por lo tanto “hacer la diferencia” y la colaboración es más fructífera cuando los primeros ministros tienen buenas relaciones personales e intereses comunes, la visibilidad política y el ciclo electoral pueden también impactar en estas relaciones, estimulando o inhibiendo los acuerdos. De otro lado, las relaciones entre los funcionarios dedicados a las RIGs no necesariamente se ven afectadas por las relaciones en el nivel político, pues el conocimiento personal y las relaciones de largo plazo entre los expertos en RIGs son un elemento clave para el funcionamiento del sistema (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, ESAIG: 2010).

Ante la ausencia de un marco normativo las RIGs en Canadá se han desarrollado a partir de acuerdos. Existen miles de acuerdos intergubernamentales, la mayoría bilaterales, entre el Gobierno Federal y las provincias y territorios, generalmente sobre temas sociales. El segundo lugar en cantidad lo ocupan los acuerdos interprovinciales o pancanadieses multilaterales. Algunos incluso involucran a terceros como las organizaciones aborígenes. Además en los últimos años el gobierno federal ha insistido en la participación de las ciudades en los acuerdos sobre renovación de infraestructuras urbanas, lo cual ha sido aceptado por algunas provincias, pero rechazado por otras, especialmente por Quebec (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011). Los acuerdos intergubernamentales tienen varias funciones, algunas veces permiten coordinar el ejercicio de jurisdicciones compartidas, por ejemplo los acuerdos sobre inmigración como se explicará más adelante, ofrecen una distribución asimétrica a la carta de las responsabilidades provinciales y federales en áreas de competencias concurrentes. Pero también existen acuerdos en áreas de jurisdicción exclusiva de las provincias para consolidar y coordinar intervenciones federales a través del “*spending power*” (SPO) del gobierno Federal, un ejemplo de estos acuerdos, que han sido denominados como “federalismo cooperativo” serían “*The Social Union Framework Agreements*” (SUFA)” (1999), cuya existencia no está prevista por la Constitución, pero a través los cuales se estructura la intervención federal en áreas de jurisdicción provincial como la protección social. El gobierno de Quebec suele oponerse a participar de estos acuerdos abogando por un respeto irrestricto a la división de poderes, porque desde su punto de vista legitiman el poder de gasto federal (SPO). Esta situación en la práctica ha llevado al desarrollo de relaciones asimétricas con acuerdos específicos

para Quebec como por ejemplo el acuerdo Canadá- Quebec sobre salud firmado en 2004 y el acuerdo entre el gobierno de Canadá y el de Quebec sobre la UNESCO, firmado en 2006. Adicionalmente existen un sin número de acuerdos interprovinciales u horizontales en materias de cooperación para mejorar la integración social y económica de las provincias (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011).

3.2.4. Equilibrio de poder, competencias, financiación, y resolución de disputas.

La característica de la BNA de 1867 con mayor significado para las relaciones intergubernamentales fue la división dual de poderes (secciones 91 y 92). A diferencia de otras Constituciones que definen las competencias de un nivel de gobierno y otorgan las residuales al otro, la BNA definía una lista de responsabilidades legislativas para cada nivel de gobierno, provincial y federal. La sección 91 de la BNA señala 28 áreas de jurisdicción del gobierno federal, asignándole entre otras el poder general de dictar leyes para garantizar la paz, el orden y el buen gobierno (*the POGG clause*)¹⁶. La sección 92 enumera 16 áreas de jurisdicción provincial, entre las que se incluye a las propias municipalidades, la educación y la salud, que antes del desarrollo del Estado de bienestar no tenían mayor relevancia. Las competencias compartidas o concurrentes son la excepción a la regla, hay una lista muy pequeña en las secciones 94A y 95 de la BNA, pero que incluyen precisamente a las competencias sobre inmigración, aunque otorgando prioridad a la posición del gobierno federal en caso de conflicto. Otro elemento importante es la competencia del Senado para elegir a las Cortes Federales, incluyendo a la Corte Suprema, y la competencia del ejecutivo federal para elegir a los miembros de las cortes superiores de las provincias (Bakvis, Baier & Brown: 2009, Adam, Bergeron & Bonnard: 2011). Finalmente además del federalismo dual y el parlamentarismo hay que tomar en cuenta al *Charter of Rights and Freedoms* como un tercer pilar de la federación (Watts: 1989, p. 17). Un mecanismo que flexibiliza los efectos de la distribución de poderes en el arreglo canadiense es el concepto de “exclusión/inclusión voluntaria” (*“opting out/in”*)

¹⁶ Se denomina “*POGG clause*” por sus siglas en inglés: “Peace, Order and Good Government”

con respecto al ejercicio de determinados poderes. En el Acta Constitucional de 1982, las secciones 94A vinculadas al tema de las pensiones y beneficios de los sobrevivientes y la 94 vinculada a la propiedad y los derechos civiles; así como la sección 23(1) del *Charter of Rights and Freedoms* vinculada a los derechos de educación de las minorías en Quebec, son un ejemplo de la provisión de este concepto (Watts: 1996, p. 53, 54) (Ver Anexo 7).

3.2.4.1. El Federalismo fiscal en Canadá

La estructura de las relaciones fiscales en Canadá tiene tres elementos: (Bakvis, Baier & Brown: 2009, p. 135-149).

- La división constitucional de poderes o federalismo dual y las superposiciones e interdependencias que existen en la práctica a pesar de ello. Las provincias cuentan con una capacidad de gasto y regulación superior a la de otras federaciones, el gobierno federal por su parte cuenta con la capacidad del *spending power* (SPO). Bajo esta división de poderes, los acuerdos fiscales deben respetar la autonomía jurisdiccional de las provincias, lo cual no deja de ser problemático debido a que con el desarrollo del Estado de Bienestar, las materias donde se produce mayor gasto son la sanidad, educación y servicios sociales que se encuentran bajo la jurisdicción de las provincias. Aprovechando el desbalance fiscal vertical, Ottawa ha promovido una aproximación pan-canadiense a los programas sociales empleando el SPO, lo que ha sido controversial para las relaciones con Quebec.
- La capacidad de recolectar impuestos está repartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales que tienen acceso a las fuentes más importantes de ingresos por impuestos, las provincias pueden establecer no solo impuestos a los ingresos personales y corporativos sino sobre el consumo así como impuestos específicos, con lo que su capacidad para cubrir sus gastos con ingresos propios es mayor que en otras federaciones. Pero esto conlleva la necesidad de armonizar los impuestos entre los dos niveles de gobierno. Las fuentes de ingresos más importantes en Canadá pueden revisarse en el (Anexo: 8)

- Finalmente, Canadá tiene un sistema de transferencias federales para cubrir las lagunas entre la capacidad de generar ingresos y los gastos y responsabilidades. Los tres principales programas de transferencias a las provincias son: el *Canada Health Transfer* (CHT), el *Canada Social Transfer* (CST) y el *Equalization Program*.

3.2.5. ¿Cooperación o conflicto?

El efecto del federalismo ejecutivo sobre el grado de cooperación o conflicto en las relaciones intergubernamentales canadienses ha sido un tema ampliamente estudiado. A inicios de los años 1970s (Smiley:1970) consideraba que el modelo de RIGs había facilitado grandes logros como mejorar la comunicación intergubernamental, mitigar las disparidades regionales, establecer un sistema fiscal integrado, reducir las barreras a la movilidad interna de los ciudadanos canadienses a través del desarrollo de los planes de salud y pensiones de Canadá. Pero hacia finales de la misma década, señalaba que la institucionalización del federalismo ejecutivo al interior de cada gobierno en agencias intergubernamentales más politizadas y preocupadas por reafirmar su poder jurisdiccional, habría intensificado el conflicto “presentando una imagen de un país profundamente dividido contra si mismo” (Smiley: 1979, citado en: Watts: 1989, p. 5). Smiley finalmente atribuyó el incremento del conflicto entre 1960-1984 a dos factores clave: la polarización entre quienes defendían una visión de la naturaleza política de Canadá centrada en la nación y aquellos que otorgaban centralidad a las provincias de un lado, y la creciente integración del federalismo ejecutivo al interior de cada gobierno orientada a maximizar el alcance de sus propia jurisdicción, de otro lado (Smiley: 1984, 1987, Watts: 1989, p. 5).

En el federalismo ejecutivo canadiense, la arena fundamental de las RIGs son las Conferencias y Comités de Primeros Ministros, por lo que la confrontación federal-provincial directa marca las relaciones entre los dos niveles de gobierno (Watts, 1988, p.6). Sin embargo este patrón ha ido cambiando de acuerdo al contexto, a las circunstancias y a la intervención de los actores. Actualmente se habla de la emergencia de un nuevo federalismo cooperativo, que sin reemplazar al federalismo ejecutivo le habría dado forma, introduciendo un conjunto de prácticas basadas en el principio de co-determinación que han tendido a reemplazar tanto al patrón tradicional de liderazgo

federal en el desarrollo de las políticas nacionales de la etapa de la postguerra, como al modelo más competitivo de los años 1960s-1980's (Simeon & Cameron: 2002).

Hasta 1949, el *Committee of the Privy Council* en Londres, tuvo la responsabilidad de arbitrar las disputas entre Ottawa y las provincias y tendió a favorecer en sus fallos la autonomía provincial. Según (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011) los fundadores de la Federación Canadiense no imaginaron la posibilidad de relaciones intergubernamentales muy extensas entre los dos niveles de gobierno por lo que la constitución basada en el federalismo dual y soberanía parlamentaria no proveía ningún mecanismo o principio para gestionar las RIGs y las Cortes no estaban muy dispuestas a intervenir en lo que consideraban asuntos políticos. Después de la segunda guerra mundial el gobierno federal tuvo un papel muy activo otorgando financiación a las provincias bajo la condición de promover el desarrollo de un Estado del Bienestar que cumpliera estándares similares en todo el territorio. Este empleo del “*federal spending power*” (SPO) por el gobierno federal a través de los programas de costos compartidos (*shared-cost-programs*) le aseguró el liderazgo en el diseño de las políticas del Estado de Bienestar a través de transferencias condicionadas a las provincias, o de programas directos ofrecidos a los ciudadanos en áreas de jurisdicción provincial. Durante esta etapa se desarrollaron relaciones profesionales muy estrechas entre los funcionarios y ministros federales y provinciales en el marco de las diferentes áreas de políticas sectoriales. El federalismo cooperativo hizo posible el desarrollo del Estado de Bienestar influyendo en sus tiempos y en su diseño (Simeon & Cameron: 2002, pp.50, 51). Los aspectos problemáticos de las relaciones intergubernamentales solo se hicieron evidentes hacia mediados del siglo XX, especialmente desde 1960 en el contexto del debate sobre la “*repatriación*” (“*patriation*”) de la Constitución y los efectos de la “*Révolution Tranquille*” en Québec (Simeon & Cameron: 2002, p.51). Sin embargo, lo cierto es que pasada dicha etapa, las relaciones de colaboración han sido una alternativa al cambio constitucional y que muchos de los asuntos pendientes de las RIGs han encontrado expresión en acuerdos intergubernamentales (Simeon & Cameron: 2002,p. 55). El incremento de las RIGs se debería a una serie de factores: la mayor interdependencia entre los niveles de gobierno en el contexto de la globalización, la evolución del rol del Estado, imperativos electorales, la ausencia de un sistema de partidos pancanadiense propiamente dicho, la debilidad del Senado, el interés en intercambiar experiencias e incluso la naturaleza humana. Las RIGs pues habrían tenido

un papel compensatorio para aliviar la falta de flexibilidad del marco constitucional y la dificultad para reformarlo (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, p. 9)

Actualmente las características de las RIGs oscilarían entre una visión “centralista” que defiende la necesidad de garantizar estándares nacionales en las políticas a lo largo del país y una visión “provincialista” que reclama el derecho a definir sus propias políticas y adaptarlas a su realidad. En este debate habría varios clivajes: el principal es aquel entre el gobierno federal y las provincias, pero también existen las diferentes posiciones de las provincias, dentro de las cuales Quebec y Alberta suelen defender la autonomía con mayor fuerza, aunque por razones distintas (culturales y económicas). De otra parte, en el nivel micro del “*policy process*” existen diferencias entre los especialistas en RIGs que creen que dichos procesos de coordinación son importantes en tanto reflejan y consolidan visiones políticas más amplias, y los especialistas sectoriales más preocupados por los resultados concretos de las políticas en el corto plazo. Estas diferencias son aprovechadas muchas veces por el Gobierno Federal intentando favorecer estratégicamente las discusiones informales y foros de tipo técnico, de tal manera que sirvan como avanzada de sus posiciones e iniciativas de políticas, evadiendo así los mecanismos de coordinación intergubernamental de las provincias (Adam, Bergeron & Bonnard: 2011, p. 9), p. 38-40, ESAIG: 2010).

3.2.6. El papel de las municipalidades en el gobierno multinivel: las relaciones entre Montreal y Quebec.

Las municipalidades en la federación canadiense son “creaturas” del gobierno provincial que tiene total autoridad sobre ellas y la potestad de intervenir en todos sus asuntos e incluso disolverlas, es decir, las provincias en su interior son sistemas unitarios (Banting: 2012, Bakvis, Baier & Brown: 2009, pp. 220, 221, BNA: 1867, art. 92). La jurisdicción exclusiva de los gobiernos provinciales sobre el ámbito local implica que Ottawa sólo puede intervenir en los asuntos locales por medio del (“*Spending Power*”) SPO para asignar fondos a individuos y organizaciones (Bakvis, Baier & Brown: 2009, pp. 220- 221).

Los cambios más recientes del sistema municipal en Quebec fueron definidos en el Libro Blanco de Organización Municipal en 1999, donde se plantea incrementar el

desempeño y capacidad de gestión de las municipalidades fortaleciendo a las Municipalidades Regionales de Condado y las aglomeraciones urbanas, sin embargo se hizo poco para reducir la gran cantidad de pequeños municipios que en 2000 eran 1300. En 2001 durante el gobierno del *Partie Quebécois* (PQ) se obligó a 213 municipios a fusionarse en 42 nuevas municipalidades, pero con el cambio de gobierno en 2003, el Partido Liberal, promovió un proceso de separación voluntaria que fue acogido por 31 municipalidades, quedando el número de municipios en 1,139, lo que incluye a 14 ciudades con poderes similares a las Municipalidades Regionales de Condado (MRCs) y 86 MRCs. Como parte del proceso de fusión, se creó los Concejos de las Aglomeraciones Urbanas que ejercen los poderes de los municipios que las conforman (Belley et Al.: 2009, pp. 77-79, Bakvis, Baier & Brown: 2009, p. 223, Collin: 2002, pp. 5-12).

Con el cambio de gobierno provincial hacia los liberales, no hubo mayor interés en seguir con la política de fusiones sino en desarrollar una política regional, pues el Partido Liberal (PL) cuenta con una mayoría garantizada en la ciudad, pero necesita ganar el apoyo de las regiones para asegurar la mayoría en el parlamento provincial. La idea de darle mayor poder a Montreal nunca se concretó y la ciudad no tiene una estrategia urbana de largo plazo (ECOLLIN: 2010). Como parte del interés en fortalecer su presencia regional el Partido Liberal convirtió las Conferencias Regionales de Desarrollo¹⁷ en Conferencias Regionales de Oficiales Electos (CREs) que se diferencian del cuerpo anterior por su carácter electivo y se componen de una junta de alcaldes de las municipalidades de 5000 habitantes o más y de los directores de las Municipalidades Regionales de Condado (MRCs). Las CREs cumplen funciones consultivas y tienen como encargo elaborar un plan de cinco años para el desarrollo de la región además de evaluar y alinear los planes de desarrollo local y regional de las unidades que los componen (Belley et Al.: 2009, p. 119).

Si bien Montreal posee una Carta de Ciudad, firmada en 2003 con el gobierno provincial, ésta agrupa los convenios entre los diferentes ministerios de Quebec y la ciudad, por tanto más que un contrato que le brinde autonomía, constituye un acuerdo de integración en la provincia (Belley et Al.: 2009, pp. 116-117). A raíz de las reformas

¹⁷ Las Conferencias Regionales de Desarrollo eran órganos administrativos desconcentrados de la provincia.

aplicadas desde la década del 2000, en Montreal actualmente hay cinco niveles de toma de decisiones cuyas funciones y competencias se superponen: la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM), las aglomeraciones urbanas, las Municipalidades Regionales de Condado (MRCs), la ciudad de Montreal ("*Ville de Montreal*"), y los barrios o distritos ("*arrondissements*"). La Comunidad Metropolitana de Montreal está dividida en cinco regiones administrativas situadas en el extremo suroeste de la provincia, el territorio de la CMM se superpone además al de parte de los territorios de las MRCs (Laval y Mirabel) y dos aglomeraciones investidas con poderes de MRC (Longueuil y Montreal). La CMM reagrupa a 82 municipalidades y 3.5 millones de habitantes, cubre toda el área metropolitana de Montreal (CMA), y tiene los poderes de planear y coordinar políticas en materia de infraestructura y promoción internacional, que son compartidas con la *Ville de Montreal*, además de preparar un plan de desarrollo metropolitano en materia de planificación del uso del suelo. Por su parte el concejo de las aglomeraciones urbanas gestiona un tercio de los gastos municipales asumiendo responsabilidades sobre el transporte público, los servicios de policía, el agua potable, los parques regionales, el control de la contaminación del aire y la inspección de alimentos. Finalmente, luego del proceso de separación de 2003, Montreal quedó con 19 distritos, lo que introdujo un nivel de fragmentación adicional en un escenario ya complejo de gobernanza local. Así por ejemplo, del presupuesto total de Montreal de \$ 3.9 billones en 2006, \$ 2 billones se destinaban a los servicios de las aglomeraciones siendo gestionados por el concejo de las aglomeraciones, mientras que \$ 1,9 billones se destinan a servicios locales de los cuales \$850 millones van a los distritos o "*arrondissements*" para servicios de proximidad, lo que dejaba en manos del concejo de la ciudad \$1.1 billones para servicios centrales y corporativos (Beller et al.: 2011, pp. 71-80). Los gastos municipales en Quebec se dividen en cuatro áreas: transporte (caminos y transporte público), prevención (incendios y policía), medioambiente (agua y basura) y ocio y cultura. A diferencia de las demás provincias canadienses, las municipalidades quebequesas tienen muy limitadas responsabilidades en materia de educación y salud, que son gestionadas por el gobierno provincial sobre la base de redes o centros de servicios sociales enteramente financiadas y bajo control de la provincia. Consecuentemente, en materia de ingresos los gobiernos locales reciben un monto bastante pequeño de transferencias provinciales siendo su principal fuente de ingresos los impuestos sobre la propiedad (Belley et Al.: 2009, p. 90).

Las municipalidades de Quebec están sometidas a una serie de controles por parte del gobierno provincial, además de estar obligadas a presentar informes periódicos sobre sus actividades al Ministerio de Asuntos Municipales y de las Regiones (MAMR), requieren el consentimiento de los diferentes sectores o ministerios del gobierno de Quebec para poner en marcha sus decisiones o aprobar normativas o planes, lo que muchas veces genera demoras e ineficiencias en la gestión de las políticas municipales, además están prohibidas de relacionarse directamente con el gobierno federal. Otro elemento efectivo de control es la Comisión Municipal de Quebec, establecida desde 1932 para controlar las finanzas locales que tiene una serie de poderes administrativos y judiciales¹⁸ (Belley et Al.: 2009, pp. 97-100). Los partidos políticos locales deben contar con una autorización del jefe de la Oficina Electoral de Quebec y reunir un número de firmas variable en función del tamaño de la población. Con motivo de las reorganizaciones y fusiones municipales se observa un incremento de las organizaciones partidarias y el surgimiento de los partidos distritales o de los “*arrondissements*”, pero éstas agrupaciones son mayoritariamente independientes y suelen tener una gran inestabilidad, apareciendo y desapareciendo¹⁹ (Belley et Al.: 2009, pp. 107-111). El gobierno local se compone de un alcalde y un concejo municipal elegidos por voto directo de manera separada, lo que otorga mayor visibilidad y peso político al alcalde, pero en ocasiones puede llevar a que no cuente con mayoría de gobierno. Ésta característica otorga una gran importancia a la capacidad para establecer alianzas y dividir a la oposición, lo que se ve facilitado por la debilidad de las posturas partidarias e ideológicas y la volatilidad de los partidos, pero también da un poder neutralizador y de negociación a la oposición, lo que vuelve más compleja la gobernanza local (Belley et Al.: 2009, p. 112).

¹⁸ Entre los poderes administrativos de la Comisión Municipal de Quebec se cuentan: la administración temporal de las municipalidades cuyos concejos sean incapaces de reunirse, registrar los documentos de planificación urbana y uso del suelo, elaborar una relación de los servicios supra locales, conducir estudios sobre opciones de reorganización municipal a petición del MAMR, supervisar y solicitar información a las municipalidades. En materia judicial la Comisión puede ejercer de árbitro en disputas entre municipios, dar aprobación a los documentos de planificación urbana y uso del suelo, establecer tasas para los servicios de agua y desagüe, recojo de basura y otros servicios, decidir sobre exenciones fiscales para determinadas organizaciones, rescindir el mandato de cargos electos que no estén en la capacidad de acudir a las sesiones del concejo local, asignar responsabilidades por el mantenimiento de caminos, ordenes para ejecutar determinadas obras municipales (Belley et Al.: 2009, pp. 97-100).

¹⁹ Los únicos partidos políticos municipales que permanecen en Quebec desde 1977 y 1978 son el “*Renouveau Municipal du Quebec*” (RMQ), (anteriormente “*Rassemblement Populaire du Quebec*”), dirigido por Jean Paul L’Allier entre 1989-2005 y el “*Régroupement des Citoyens de Montréal*” (RCM) este último tiene una postura progresista y defiende una visión más política del gobierno local (Belley et Al.: 2009, pp. 107-111).

Existen dos federaciones de municipalidades: la Unión de Municipalidades de Quebec (UMQ) que funciona a nivel provincial y una federación de municipalidades urbanas con 1100 municipalidades, (300 urbanas con 5000 habitantes o más). La UMQ se relaciona esencialmente con el gobierno provincial, pues las relaciones con el gobierno federal están mediadas por la provincia. Otro actor es la Federación de Municipalidades Canadienses (FMC), que incluye a la mayoría de municipios en todo el país. Las municipalidades quebequesas suelen usar ocasionalmente esta federación como una estrategia de mediación para tratar asuntos de jurisdicción federal que les afectan. Por su parte, las ONGs y las asociaciones comunitarias centran su relación con el gobierno provincial, aunque también existen ciertas formas de interacción con el gobierno municipal en la mesa de concertación en el nivel distrital (ECOLLIN: 2010).

4. EL “HECHO DIFERENCIAL” CATALÁN, EL DESARROLLO DEL NACIONALISMO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA.

4.1. El nacionalismo catalán. Asimetría y ambigüedad en el diseño de la Constitución española de 1978.

El reclamo explícito de una identidad nacional en Cataluña y su definición en términos políticos puede rastrearse hasta 1906 con la obra de Prat de la Riba en el Instituto de Estudios Catalanes. Desde entonces, la definición de Cataluña como nación ha estado presente en la política catalana y hacia 1930 los símbolos, valores y doctrinas nacionales fueron asumidos por todas las fuerzas políticas a pesar de las distintas vertientes del nacionalismo y las contradicciones de clase al interior del catalanismo (McRoberts, 2001)²⁰. Sin embargo, el nacionalismo catalán no fue capaz de establecer una relación libre de contradicciones con el resto de España, ya sea por el anti catalanismo de sus aliados conservadores, los conflictos entre los republicanos en Cataluña y sus aliados en España y los intereses de la burguesía que muchas veces prefirió apoyar a sus aliados de clase antes que a los intereses nacionalistas (McRoberts: 2001, Keating: 1996). Durante la transición a la democracia en Cataluña estaban

²⁰ Para profundizar sobre este tema puede revisarse a (McRoberts, 2001) quien rastrea y explica este proceso histórico de construcción del nacionalismos catalán, sus contradicciones políticas y de clase.

presentes dos vertientes del nacionalismo, una que recogía la herencia republicana de izquierdas expresada en *Esquerra Republicana* (ERC) y la vertiente de nacionalismo católico que formaría *Convergencia i Unió* (CiU) (McRoberts, 2001).

Después de 40 años de dictadura la primera autonomía en restablecerse de forma provisional fue la de Cataluña en 1977. En total se formaron hasta 14 pre-autonomías que constituyen las mayoría de las CCAA actuales con excepción de Cantabria, La Rioja y Madrid que por ser uniprovinciales no tenían claro su futuro estatus (Aja: 2003, p. 47- 49). La negociación y definición del lugar que correspondería a Cataluña y las otras dos nacionalidades históricas (Galicia y País Vasco) en el contexto de la transición ocurrió bajo un clima poco favorable al federalismo, dada la experiencia frustrada de la Primera y Segunda Repúblicas. Por ello, el arreglo Constitucional no asumió abiertamente el federalismo ni el reconocimiento del carácter multinacional de España, pero otorgó un estatus especial a Cataluña, Galicia y el País Vasco bajo los conceptos ambiguos de “hecho diferencial” y “nacionalidades históricas”, permitiendo la cooficialidad de otras lenguas además del castellano, así como el uso de símbolos como la bandera y el himno de las CCAA en ceremonias oficiales siempre y cuando se diera de forma simultánea con los símbolos españoles (Beramendi & Máiz: 2004, McRoberts, 2001).

Inicialmente se hizo una distinción entre dos vías de acceso a la autonomía: una reforzada que permitiría el acceso a un mayor nivel de competencias para las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y una vía ordinaria para las demás. Sin embargo estos dos niveles de acceso al autogobierno no se configuraron de forma cerrada, dejando abierta la posibilidad de que las CCAA pudieran en el futuro asumir las competencias del primer grupo. Además se permitía el acceso a la autonomía reforzada a cualquier otra nacionalidad o región que fuera capaz de mostrar una fuerte voluntad de autogobierno, mediante el voto de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias que quisieran integrarse y la ratificación de la decisión en un referéndum que precisaba el voto afirmativo de la mayoría absoluta del censo de cada provincia, este camino fue seguido solamente por Andalucía. Las pre-autonomías que accedían a la autonomía por la vía reforzada debían aprobar su Estatuto mediante la aprobación de sus parlamentos que debía ser ratificada por el Congreso de los Diputados. En el caso de la vía ordinaria, las Diputaciones provinciales o los

órganos interinsulares en Canarias y Baleares, debían solicitar la autonomía para lo cual se requerían las dos terceras partes de los municipios cuya población representara a la mayoría del censo electoral de la provincia o isla. Estos Estatutos se tramitaban como una ley orgánica en el Congreso, sin necesidad de consenso entre los representantes de Estado y los de la futura CCAA, ni de referéndum (Aja: 2003, pp.56,57).²¹

La Constitución de 1978 reconoció pues “la unidad de España y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” (CE: 1978, Art. 2), remitiendo la definición de las Comunidades Autónomas a un conjunto de leyes y decisiones políticas futuras y sobre todo a los Estatutos de Autonomía (Aja: 2003). Según explica (Aja, 2003, pp. 95-164) aunque la Constitución no emplea el término “Estado federal”, en la práctica España cumpliría con la mayoría de elementos que señalan los teóricos para definir a un régimen como federal como: la garantía constitucional de la autonomía y de la distribución de competencias, la existencia de instituciones políticas de los entes territoriales, la resolución de conflictos por un Tribunal Constitucional o equivalente, un sistema de financiación, un sistema eficaz de relaciones entre la federación y los Estados o Länders (Ver anexo 9) (Aja, 2003, p. 96, 97). En ese mismo sentido se expresa (Del Campo: 2013, p. 77) cuando afirma que el caso español puede definirse como un “federalismo encubierto, de carácter devolucionista (*top-down*)” donde “la federalización ha respondido al criterio federalista de “*holding together*” (mantenerse unidos) y no de “*coming together*” (reunirse)”.

La asimetría del Estado Autonómico español es objeto de un debate constante y profundo. Desde el campo académico ha sido abordada tanto desde una perspectiva jurídica y constitucional (Aja: 2003, 2014), como desde una visión que enfatiza la importancia del factor político en el manejo del conflicto territorial y el acomodo de la diversidad, e incluso desde una visión centrada en su profundización y en la conformación de un federalismo plurinacional.

Beramendi y Máiz por ejemplo sostienen que si bien el resultado del Estado Autonómico (EA) ha sido positivo en lo concerniente al acomodo del tema territorial en España, los problemas y debates actuales del modelo se presentan por la naturaleza

²¹ Aunque debían aprobarse por una asamblea de parlamentarios que reunía a los senadores y diputados elegidos por las provincias más los miembros de las diputaciones provinciales (Aja: 2003, p. 57).

ambigua del contrato constitucional que, en su inicio, fue una condición necesaria para completar la transición. Ello ha generado dos consecuencias: una expansión del número de partidos regionalistas en CCAA donde no tenían ninguna presencia, que presionan por obtener el mismo tratamiento que las CCAA históricas para sus propias regiones; y que el proceso de descentralización se haya ido acercando cada vez más a sus límites constitucionales, lo que agrava la tensión entre asimetría y armonización (Beramendi & Máiz: 2004).

Fossas coincide en que el sistema español de organización territorial consiguió un considerable éxito en el acomodo de la plurinacionalidad gracias a la combinación constitucional de autonomía y asimetría. Si bien en un inicio el debate jurídico político sobre el EA se centró en las reivindicaciones históricas de Cataluña, Galicia y el País Vasco, desde 1992 el tema de la uniformidad/diversidad de las CCAA o la “asimetría” del modelo autonómico ha cobrado mayor importancia, lo que fue consecuencia en buena parte de los segundos acuerdos autonómicos de 1992 (suscritos por el PSOE y el PP) y las posteriores leyes orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía que ampliaron las competencias de las CCAA no históricas, suscitando un debate sobre la “igualación competencial”. Pero además, la política de normalización lingüística de Cataluña fue otro factor que contribuyó a la centralidad del debate sobre la asimetría del modelo a partir del cuestionamiento de la política lingüística de la Generalitat en el ámbito de la enseñanza a raíz del proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Normalización Lingüística abierto por el TS y que culminó con un fallo del TC otorgando legitimidad constitucional al modelo del “bilingüismo integral” de la Generalitat (STC 337/1994., de 23 de diciembre), un modelo que evitaba la separación de alumnos por razón de lengua situando al catalán como “centro de gravedad”. A partir de entonces quedó consagrada la asimetría en la ordenación del uso de las lenguas, reconociendo que la Constitución permite modelos lingüísticos distintos en la enseñanza en función de las CCAA (Fossas: 1999, p. 277-278)

El principal problema del EA bajo esta óptica no sería competencial sino la coexistencia de nacionalidades con personalidad política muy marcada, junto con regiones, de tal manera que se alcance un gobierno descentralizado y eficaz. Desde esta perspectiva se cuestiona los planteamientos “federalistas igualitarios” o simétricos y se asume que el federalismo debe responder tanto a desafíos de tipo económico y social (federalismo

cooperativo) como a aquellos derivados del intento de conciliar unidad política y diversidad étnico-cultural (Fossas: 1999, p 279, Dion: 1999, pp. 197-216). Para Fossas pues las limitaciones del EA se manifiestan en que la conexión entre asimetría y plurinacionalidad plantea problemas jurídicos y políticos que impiden la consolidación del modelo y su estabilidad. Estas dificultades no provendrían de la CE sino del desarrollo legal del EA que en la práctica habría intentado eliminar el reconocimiento de la plurinacionalidad diluyendo la distinción inicial entre nacionalidades y regiones, otorgando un nivel de autonomía notablemente inferior al que podrían haber obtenido las CCAA históricas con la misma Constitución lo que en la práctica promovió demandas de ampliación de poderes por parte de los partidos nacionalistas, que fueron emuladas por las otras CCAA. Ello ha reducido las potencialidades asimétricas que contenía el principio dispositivo pero a la vez tampoco se han desplegado instrumentos de integración y participación de las CCAA en las instituciones generales (Senado, Conferencias Sectoriales) debido a la dificultad de encontrar mecanismos de representación política adecuados a una “sociedad diferencial” como la española, déficit que se ha suplido desde 1993 con la colaboración de las fuerzas nacionalistas en la gobernabilidad del Estado. En ese contexto, las presiones hacia la asimetría de los nacionalismos minoritarios son respondidas con presiones hacia la simetría por parte del nacionalismo mayoritario, creando una tensión que puede convertirse en una característica significativa del sistema y de su dinámica política. El éxito del EA se mediría en función de su flexibilidad para encauzar esta dinámica permitiendo una re-negociación que adapte el compromiso constitucional a los sucesivos cambios políticos, económicos y de opinión pública (Fossas: 1999).

Por su parte Requejo argumenta que el modelo de la CE lejos de permanecer abierto, contendría un modelo “regional” cuyo principal defecto sería pretender solucionar dos cuestiones distintas con las mismas técnicas de ordenación territorial, a saber: la descentralización del Estado y la articulación de su plurinacionalidad. Considera que la regulación de la plurinacionalidad sigue siendo una cuestión políticamente pendiente del sistema constitucional español, que no puede diluirse en la noción de “hechos diferenciales” porque un Estado plurinacional no es la suma de una serie de “hechos diferenciales” de carácter lingüístico, geográfico, de tradición jurídico civil, etc.”(Requejo, 1999, pp. 333-335, 2004, p. 267, 2006: 311-320).

4.2. Las relaciones intergubernamentales en España

4.2.1. Factores institucionales: sistema político, arreglo federal, sistema de partidos, sistema electoral.

Las relaciones intergubernamentales tuvieron un papel clave en lo que ha sido denominado como el proceso de “federalización” de España, animando un “sistema de interacciones múltiples entre gobiernos”, en el que los gobiernos subnacionales fueron experimentando cada vez mayor autonomía y con ella, el derecho a tomar sus propias decisiones independientemente del control del gobierno central (Agranoff & Ramos: 1997, p 2). Agranoff y Ramos definen pues al caso español como un “modelo posmoderno de desarrollo federal”, que aparece contenido en la CE de 1978 pero que se ha reforzado a partir de desarrollos políticos y gubernamentales, con la presencia de gobiernos representativos y la construcción de burocracias en los tres niveles de gobierno, a partir de los desafíos de la construcción del Estado de Bienestar y la consolidación del sistema democrático y, desde 1986 mediante la entrada de España en la Unión Europea (Agranoff & Ramos: 1997, p- 36). Con la reforma de los Estatutos de Autonomía a partir de 2006 además, se habría avanzado en institucionalizar y normativizar los mecanismos existentes de relaciones intergubernamentales (García: 2009, p. 49).

4.2.1.1. Sistema de partidos, sistema electoral y papel del Senado

El sistema político y partidario tiene un papel central en el funcionamiento y desarrollo del federalismo español²². La simultaneidad en el nacimiento de las autonomías y la territorialización de los partidos facilitó el traslado del funcionamiento interno centralista a nivel partidario hacia las instituciones. La ausencia de mecanismos formales de coordinación previamente definidos, el limitado papel del Senado y el modelo parlamentario de tipo canceller,²³ han influido en que las relaciones intergubernamentales otorguen una fuerte importancia al bilateralismo desde sus inicios

²² Un análisis detallado del sistema de partidos estatal y los sistemas autonómicos puede encontrarse en: (Román: 2013, en: Ferri, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, pp. pp. 311-333).

²³ Se denomina parlamentarismo estilo canceller al caso español por la centralidad que tiene el primer ministro para elegir su gabinete que a diferencia de Canadá, no necesariamente tiene que estar conformado por parlamentarios electos.

y presenten escasa institucionalización. Además la ausencia de coordinación formal multilateral a nivel horizontal (entre las CCAA) influye sobre el debilitamiento del gobierno autonómico ante el ministro de turno, planteando la negociación no tanto en términos institucionales como partidarios (Aja: 2003). En ese contexto se ha llegado a decir que en España las RIGs no constituyen un “juego complejo de 18 actores sino 17 juegos autónomos en los que sólo participan dos actores” (Maiz, Beramendi & Grau: 2002, p. 420).

A ello se suma que las relaciones intraestatales están limitadas por el débil papel del Senado²⁴ como cámara de representación territorial dado que sus funciones permanecen incompletas o ambiguas y en la práctica se encuentra subordinado al papel del Congreso (Hernández: 1999). Además de su papel Constitucional como poder colegislativo y de sus prerrogativas de control, el Senado español cuenta con las mismas facultades que la Cámara Baja para algunos temas relacionados con las CCAA²⁵ e incluso puede emitir dictamen antes. La Cámara Alta también interviene en la reforma de los Estatutos de autonomía y es la sede del debate sobre el Estado de las Autonomías (que sólo ha ocurrido en tres ocasiones) y de la Conferencia de Presidentes. Todas estas funciones del Senado recaen en la Comisión General de las Comunidades Autónomas creada en 1994 compuesta por 52 senadores (el doble que en el resto de comisiones legislativas permanentes) y por representantes de los gobiernos central y autonómicos (ministros, presidentes autonómicos o consejeros) quienes también tienen derecho a convocar a la Comisión (Colino & Parrado: 2009, pp. 284-286).

Pero la influencia legislativa del Senado es escasa pues solo tiene capacidad de veto suspensivo y la mayoría de sus facultades están subordinadas al Congreso, como resultado, la representación de los intereses autonómicos en la legislación y las políticas estatales ha sido desempeñada por los grupos parlamentarios de los partidos nacionalistas o regionalistas en el Congreso a través de iniciativas legislativas y de control, muchas veces ejerciendo el papel de socios del gobierno de turno para alcanzar mayorías de gobierno (Colino & Parrado: 2009, pp. 284-286). Beramendi y Máiz

²⁴ Un análisis detallado del papel del Senado en España y del debate acerca de su reforma puede encontrarse en (Aja: 2013, pp. 297-323).

²⁵ Por ejemplo: la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, la aplicación de medidas para obligar a los gobiernos autonómicos a cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, la evaluación de la necesidad de dictar leyes de armonización.

destacan por ejemplo la capacidad del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergencia i Unión (CiU) e incluso posteriormente Coalición Canaria (CC) para alcanzar una presencia clave en el parlamento contribuyendo a la formación de mayorías con los dos partidos principales del sistema (PSOE y PP) entre 1993-1996 y 1996-2000 (Beramendi & Máiz: 2004). La capacidad representativa a nivel regional y de conformar coaliciones en el nivel central, ha dotado a los partidos nacionalistas de un importante margen de maniobra y negociación además de brindar estabilidad al sistema en su conjunto, contribuyendo a su vez al desarrollo de las relaciones bilaterales. Por tanto puede afirmarse que la política autonómica depende principalmente de coaliciones políticas antes que de instituciones, en un contexto donde el alto nivel de integración política de los partidos tiende a centrar el juego político en torno a las instituciones centrales, ofreciendo un balance frente al sistema intergubernamental (Grau i Creus: 2000, pp. 73-74)

Para Agranoff el caso español puede definirse como un modelo corporativo de RIGs que tiende a canalizar las demandas por medio de negociaciones, bilaterales o multilaterales a través de una serie de pactos sustentados en acuerdos multipartidarios. Las principales características del modelo de RIGs español serían: a) la tradición corporativa de las políticas españolas, b) un sistema de partidos territorializado en la mayor parte del país que invade el ámbito de las elecciones locales dando lugar a un sistema de administración donde los criterios políticos predominan sobre los técnicos, c) la extensión relativa de la corrupción especialmente en el nivel local, en algunos gobiernos, sobre todo vinculada a las políticas de uso de la tierra y desarrollo y d) la existencia de lealtades múltiples, locales, regionales y nacionales (Agranoff: 2010).

Subirats y Gallegos por su parte consideran que el balance de la evolución de las RIG's en el EA apuntaría al desarrollo de un gobierno multinivel donde predomina el solapamiento de competencias y normativas, la concurrencia de poderes y recursos, y donde los actores no gubernamentales se mueven con mayor libertad y capacidad de aprovechamiento de la fragmentación, que las instituciones representativas y de gobierno de cada nivel. Por tanto, afirman que no puede decirse que los conflictos entre niveles de gobierno formen parte de las patologías del sistema, sino más bien que conforman sus "características fisiológicas" (Subirats & Gallegos: 2002, p. 437) . Para terminar habría que añadir que se trata de un sistema de RIGs sumamente complejo,

conformado por más de 10,000 unidades de gobierno que incluyen a las 17 CCAA, 50 provincias con 43 diputaciones consolidadas, 8,107 municipalidades, cerca de 1,000 mancomunidades y más de 900 consorcios o estructuras verticales de cooperación lo que a su vez influye en el desarrollo de una amplia red de relaciones intergubernamentales (Agranoff: 2007, p. 29, Agranoff & Ballart:2009).

4.2.2. Grado de institucionalización y formalización de las RIGs

Algunos autores destacan es la ausencia de cooperación institucionalizada en las relaciones centro periferia, lo que se manifestaría en la inexistencia de medios coordinados e institucionalizados de toma de decisiones para proteger y representar tanto los intereses de la nación en su conjunto como aquellos de las CCAA, por tanto una de las características principales del sistema autonómico sería la persistencia de elementos de conflicto y competencia (Beramendi & Máiz: 2004). Sin embargo otros autores consideran que el desarrollo de las políticas públicas ha generado dinámicas de cooperación intergubernamental horizontales y verticales entre los tres niveles de gobierno, que se manifiestan de manera formal e informal dando lugar a una serie de redes, acuerdos e interacciones entre actores que atraviesan los distintos niveles de gobierno y las estructuras formales. Estos patrones de actuación harían posible la administración intergubernamental del sistema facilitando la gobernanza local (Agranoff: 2010, Colino & Parrado: 2009). Lo que sucedería en realidad es que se sabe mucho de las normas que regulan la cooperación intergubernamental en España, pero muy poco de la aplicación de dichas normas y de la realidad cooperativa por lo que el funcionamiento de las RIGs se asemeja a un *iceberg*: existe una parte visible de la cooperación pero no se sabe la extensión de la parte sumergida que sólo conocen los participantes (García: 2009, p. 1).

Como se ha mencionado el diseño constitucional no contempló espacios de cooperación por lo que la colaboración vertical, se desarrolló de forma espontánea desde el inicio del funcionamiento del Estado Autonómico y estuvo vinculada sobre todo al proceso de traspaso de competencias y posteriormente fue resultado de las necesidades de funcionamiento de cada estructura. La formalización de éstas relaciones de colaboración es progresiva hasta la aprobación de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (Ley 30/1992) y su reforma en

1999, que representa el primer intento de ordenar una serie de instrumentos de colaboración que se estaban desarrollando sin ninguna previsión, y que significó el impulso de la colaboración multilateral siguiendo la sentencia del TC (STC 18/1982) sobre el principio de colaboración entre el Estado y las CCAA. Con ello queda diseñado un marco normativo mínimo donde se reconoce el papel de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de cooperación, los convenios, los planes y programas (García: 2009, pp. 2-6).

Con la reforma de los estatutos de autonomía en 2006 éstos instrumentos de cooperación han sido elevados a rango estatuario, destacando el anclaje estatuario de las Comisiones Bilaterales, a partir de la Comisión Bilateral Generalitat –Estado, cuya regulación en el Estatuto de Cataluña fue impugnada ante el TC ²⁶. Sin embargo el resto de CCAA (salvo la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares) también han previsto órganos similares, dando un rango político y una funcionalidad más amplia a las relaciones de cooperación (García: 2009, p. 50). Pero además los nuevos Estatutos introducen formalmente el elemento participativo en los procesos de toma de decisiones, diferenciando entre colaboración y participación: en la primera ambas partes tienen competencias, actúan de forma voluntaria y en posición de igualdad, mientras que en la segunda, el Estado central es el titular de la competencia, pero su ejercicio afecta a los intereses de las CCAA, por lo que se requieren procesos de consulta no vinculantes para la toma de decisiones. Con la inclusión de este mecanismo en los Estatutos se pretende limitar la discrecionalidad del Estado central, sin embargo su funcionamiento está todavía por ser evaluado (García: 2009, pp. 50-51).

4.2.3. Mecanismos de RIGs y su papel en el “*policy process*”.

En un análisis sobre el funcionamiento de las políticas sanitarias, de educación y sociales en el Estado autonómico (Pérez, Coppola & Madera: 2013 pp. 270-271) sostienen que el estudio de las políticas públicas en España se enmarca dentro de un conjunto de elementos: el desarrollo del Estado de bienestar, la transición democrática y sus efectos sobre la expansión del sector público y la articulación de una serie de

²⁶ Ello a pesar de que las comisiones bilaterales existen y tienen respaldo legal en la Ley 4/1999 y en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional reformada en el 2000, para atribuirles una función preventiva de conflictos (García: 2009, p. 50).

demandas, necesidades e intereses en dicho contexto, la descentralización como modelo de organización política y territorial para el desarrollo de las políticas públicas, la entrada a la Unión Europea, que introduce una serie de demandas de convergencia y de formas de gestión pública y finalmente los procesos de reestructuración y adaptación del Estado inspirados en la nueva gestión pública y en la búsqueda de la eficiencia, que a su vez ha abierto el campo de la actuación pública hacia nuevos actores privados y al tercer sector.

La cooperación entre el Estado y cada CCAA para tratar una o varias materias se origina con las Comisiones Bilaterales de traspaso de competencias que posteriormente pasan a ser mecanismos para facilitar y complementar las relaciones entre el Estado y las CCAA en campos donde han asumido un conjunto importante de competencias que las convierte en actores clave para la toma de decisiones, pero donde los elementos multilaterales de negociación no han adquirido un nivel de desarrollo equivalente. Las Comisiones se basan en el acuerdo entre las partes, bajo principios de funcionamiento formalizados en sus propias actas de constitución, atribuyéndoles unas finalidades generales que facilitan las relaciones flexibles entre los gobiernos (Hernández: 1999, pp. 578- 580).²⁷

Sin embargo para García éstas relaciones esconden un ejercicio material de colaboración multilateral en tanto el mismo texto se suscribe en la mayoría de las CCAA, aunque su formalización asuma una forma bilateral. En ese sentido se pronuncia también el MAP en su informe sobre colaboración de 2004 donde señala que “la bilateralidad de origen ha sido reconducida en la práctica a planteamientos multilaterales” (García: 2009, p. 7, MAP: 2004). En los Acuerdos Autonómicos de 1992, las Comisiones Bilaterales fueron reconocidas como complementarias a las relaciones multilaterales, porque permiten dar respuesta a los asuntos específicos de cada CCAA, siendo “el instrumento más efectivo para el intercambio continuado de

²⁷ La comisión bilateral de Cooperación del Estado con Cataluña, se creó en 1987 como una plataforma permanente para resolver problemas e impulsar actuaciones conjuntas, con un funcionamiento flexible y esencialmente político. Tras la reforma de la Ley Orgánica del TC del año 2000, se encomienda a las Comisiones bilaterales la negociación entre los dos ejecutivos estatal y autonómico para prevenir los casos de conflicto presentados ante el TC (Aja: 2003, pp. 215, 216). Otras Comisiones creadas ese mismo año fueron las de Galicia, País Vasco y Andalucía. En 1998, se crearon las de Murcia y la Rioja seguidas en 1989 de la de Islas , Canarias y Aragón (1990), Cantabria (1991), Castilla y León y Extremadura (1992), Asturias (1993), Castilla La Mancha (1993) y en el 200º las de la Comunidad Valenciana y Madrid (Colino & Parrado: 2009, p. 204).

informaciones, negociaciones y acuerdos que den respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatuario de las CCAA” (Hernández: 1999, p 569). Con la reforma de los Estatutos de Autonomía, y de manera pionera con la reforma del Estatuto Catalán, las Comisiones Bilaterales fueron reconocidas como elementos formales con rango estatuario en casi todas las CCAA, lo que destacó su dimensión política más allá de su carácter inter administrativo, sin embargo se esperaba que la potencialidad que cada CCAA le diera a este instrumento marcaría las diferencias (García: 2009, p. 50).²⁸ A partir de 2008 han surgido órganos de cooperación bilateral en materia de inmigración como las Comisiones Bilaterales del Estado central con Canarias y Cataluña (Colino & Parrado: 2009, p. 204).

Según Colino y Parrado, pese a su importancia y visibilidad política, los órganos de cooperación bilateral en realidad no han sido un instrumento muy utilizado en las relaciones con todas las CCAA, dado que se han empleado sistemáticamente sólo con seis o siete de éstas, así por ejemplo la mitad de las 178 reuniones bilaterales en los últimos veinte años han sido con Navarra, Canarias y Cataluña y algo más de dos tercios de estas reuniones se han dado con éstas y otras dos CCAA. El otro tercio de las reuniones se ha repartido entre las CCAA restantes. Las reuniones del Estado central con Cataluña entre 1987-2008 (21 años) en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Generalitat de Cataluña o de la nueva Comisión Bilateral Generalitat-Estado, han sido 27, de las cuales 10 han tenido lugar desde el 2006²⁹ (Colino & Parrado: 2009, p. 207-210). (Ver anexo 10).

La cooperación multilateral por su parte, suele ocurrir entre el Estado y las CCAA, para tratar una materia en concreto (sectorial) o con carácter institucional. En España las Conferencias Sectoriales fueron definidas por el acuerdo de 1992, como los

28 Asimismo, la introducción de una diferenciación entre la colaboración (cuando ambos niveles de gobierno tienen competencias) y la participación (cuando el Estado tiene las competencias pero estas afectan a las CCAA) en los Estatutos de Autonomía coloca el acento en darle mayor importancia a los procesos de consulta no vinculantes, reconociendo formalmente un papel a las CCAA en el proceso de toma de decisiones (García: 2009, pp. 50-51).

²⁹ Lo cual demostraba un incremento de las negociaciones políticas de ambos gobiernos hasta el cambio de gobierno en Cataluña y España. Luego de la convocatoria a Referéndum por el gobierno de CiU en Cataluña, el nuevo gobierno del PP dejó de sostener reuniones con la Generalitat.

mecanismos para impulsar las relaciones de colaboración y cooperación destacando que “la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las CCAA es la planificación y la programación conjunta”, poniendo el acento en lo multilateral o sectorial como forma de “dar solución a las cuestiones comunes que a todos afectan” (Hernández: 1999, pp. 580,-581). Asimismo la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos, ha adoptado un modelo multilateral de colaboración horizontal, influyendo en el auge de técnicas cooperativas como la creación de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), que vehicula la participación autonómica en asuntos de la Unión y funciona como una conferencia sectorial, pero con un peso más importante (García: 2009, p. 8, Hernández: 1999, p 578).

Las Conferencias Sectoriales en su origen fueron creadas para evitar una potencial diversificación de las políticas autonómicas de forma descoordinada a nivel horizontal y vertical. Son por tanto un intento de proveer espacios multilaterales de discusión con el fin de alcanzar cierta estandarización de los criterios empleados en el “*policy process*”. Se crearon en 1981, como parte de la Ley de Armonización del Acuerdo Autonómico (LOAPA) y en su inicio fueron cuestionadas ante el Tribunal Constitucional pues se las entendía como un mecanismo del gobierno central para intentar intervenir en los asuntos de jurisdicción autonómica. El fallo del TC (STC 76/1983) otorgó parcialmente la razón a las CCAA limitando el poder de toma de decisiones de las Conferencias en el sentido de que no podían reemplazar a las decisiones tomadas por las CCAA en asuntos incluidos dentro de su jurisdicción, con lo cual se ha estimado que quedaron debilitadas como foro efectivo para la toma de decisiones vinculantes (Grau i Creus, 2000, pp. 60, 62). El régimen de funcionamiento de cada Conferencia Sectorial se establece en el acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno³⁰ (Hernández: 1999, p 600).

Aunque se suele atribuir el funcionamiento de las Conferencias sectoriales al “talante” del ministro de turno destacando su carácter vertical e informativo y su poca efectividad

³⁰ Los reglamentos de las Conferencias Sectoriales determinan: los órganos en los que se estructuran, composición, delegación de la representación y asistencia de otras personas, funciones, tipos, periodicidad y lugar de las reuniones, convocatoria y orden del día, quórum de constitución, acuerdos, actas, órgano de apoyo, comisiones, grupos de trabajo, secretaría. La experiencia del caso alemán ha servido como marco de referencia para el desarrollo de los mecanismos de cooperación en España, evidenciándose una tendencia a reglamentarlas y traducirlas en un marco normativo explícito (Hernández: 1999, pp. 594-605)

para involucrar a las CCAA en el proceso de toma de decisiones, también es cierto, que algunos ministros tienen a su cargo más de una Conferencia con un funcionamiento distinto, lo que demuestra la importancia de la dinámica y problemas de cada sector, así como el arreglo competencial específico, en el funcionamiento de estos mecanismos. En ese sentido los informes del MAP revelarían que las funciones que están desarrollando las Conferencias pueden reconducirse a la participación en las políticas y decisiones generales que afectan a las CCAA, los planes y la colaboración financiera. La participación de las CCAA se instrumentaría por medio de la presentación y discusión de proyectos de ley y reglamentos, además de los asuntos vinculados con el proceso europeo. Ésta función de intercambio de información, ocurriría especialmente en aquellas Conferencias donde el Estado tiene competencias normativas (Conferencia de Educación, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y en sectores fuertemente europeizados como las Conferencias de Medio ambiente o Agricultura)³¹ (García: 2009, pp. 56,57). Pero además las Conferencias Sectoriales cuentan con órganos de segundo y tercer nivel que preparan la Conferencia y que suelen funcionar con criterios técnicos/sectoriales por encima de las preocupaciones sobre las distribuciones competenciales de quienes participan de las Conferencias al más alto nivel. Mientras más técnicas son las Conferencias, tendrán pues mayor propensión a orientarse hacia la resolución de problemas y también a plantear propuestas homogéneas para toda España (García: 2009, p. 68). Así, la conflictividad política en los distintos sectores es normalmente compensada por las alianzas técnicas y profesionales, visibles en sectores como Asuntos Sociales, Medio Ambiente o Educación y que en muchos casos responden al desarrollo de redes profesionales basadas en amistades, en la misma cultura profesional, la interacción frecuente y en la pertenencia a los mismos cuerpos de funcionarios con valores e ideologías profesionales parecidas. Un factor adicional es la frecuencia de la circulación de los altos funcionarios entre los dos niveles de gobierno y en varios sectores lo que lleva a que se conozcan mejor las posiciones del contrario en los órganos de colaboración o negociación (Colino & Parrado: 2009, pp. 174-176).

³¹ Otro mecanismo importante de participación es mediante la cofinanciación (dado que el 70% de los convenios firmados entre el Estado y las CCAA tienen un contenido financiero), lo que tiende a impulsar la planificación mixta en algunos sectores clave.

En octubre de 2004, el gobierno del presidente Zapatero (PSOE) impulsó la creación de una Conferencia de Presidentes como órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel. Aunque carece de regulación jurídica formal, la Conferencia ejerce como órgano de consulta, debate y participación de las CCAA en el diseño de las políticas gubernamentales que puedan afectar a sus competencias. Es pues órgano de carácter vertical que se constituyó como un foro de carácter general para tratar cualquier tipo de asuntos, cumpliendo una función básica de consulta, debate y participación de las CCAA. Hasta ahora en las reuniones que han tenido lugar se ha debatido sobre la participación de las CCAA en los asuntos europeos (2004), la financiación de la asistencia sanitaria (octubre de 2004 y septiembre de 2005), se ha aprobado un documento conjunto sobre I+D y propuesto la creación de la Conferencia Sectorial del Agua y de Inmigración (2007) (García: 2009, Colino & Parrado: 2009, p. 140). Con el desarrollo de la crisis económica y el cambio de gobierno, la Conferencia se reunió sólo una vez en 2012 para tratar temas fiscales y financieros. En 2013 había 35 conferencias sectoriales formalmente constituídas de las cuales sólo 25 se reunían de forma regular, el número anual de reuniones de éstas conferencias ha oscilado entre 60 y 75 en la última década (Gómez de Agüero: 2013, p. 403).

Los Convenios son la última pieza del proceso cooperativo que empieza con la decisión en las Conferencias Sectoriales o con el desarrollo de un Plan o Programa conjunto. Constituyen generalmente un instrumento para transferir fondos de dinero del Estado a las CCAA o completar la financiación. Se trata de una forma de utilizar el poder de gasto del gobierno central, hasta el punto de que en ningún otro sistema europeo los convenios tienen las dimensiones alcanzadas en España, donde además, los ámbitos donde más se utilizan son precisamente las áreas de competencia exclusiva de las CCAA (servicios sociales, educación, turismo) (García: 2009, p. 8). Cataluña aparece en el primer lugar en cuanto a número de convenios firmados con el Estado (295 en el período de 1999 a 2005), seguida por Castilla y León, Galicia y Madrid (Colino & Parrado: 2009, p. 198). El 74% de éstos convenios contemplaba la financiación del Estado central para determinadas políticas, planes y programas lo que en la práctica garantiza un papel configurador al Estado central en ciertas políticas donde cree tener algún rol de establecer estándares nacionales (Ver anexo: 11).

Adicionalmente a los convenios bilaterales entre las CCAA y el Estado, existen arreglos no constitucionales en el nivel horizontal como las Comarcas (entidades subprovinciales en el nivel rural), mancomunidades (asociaciones de municipalidades), mientras que en el nivel vertical se suelen crear consorcios entre diferentes niveles de gobierno para ofrecer servicios, también debe mencionarse la creación de áreas metropolitanas como la de Barcelona, orientadas al planeamiento urbano (Agranoff: 2010).³²

4.2.4. Equilibrio de poder, competencias, financiación, y resolución de disputas.

El artículo 149.1 de la CE enumera las competencias exclusivas del Estado central (relaciones internacionales, defensa, Fuerzas Armadas, sistema monetario, etc.) y le otorga también competencias compartidas y concurrentes.³³ Con la aprobación y desarrollo de los Estatutos de Autonomía las CCAA asumieron las competencias excluyentes dejadas por el Estado, y las compartidas y concurrentes previstas en la Constitución (Ver anexo 12) (Aja: 2003, p 18). El Estado central tiene una competencia transversal que le permite intervenir sobre las competencias autonómicas para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y los deberes constitucionales (CE: 1978, art. 149.1.1), pero ésta ha quedado limitada por la (STC: 61/1997) a garantizar los derechos constitucionales en sentido estricto y los derechos básicos de los españoles (Aja: 2003, p. 22).

³² Otros mecanismos de cooperación son: a) la representación de las CCAA en órganos de la administración del Estado: en ocasiones suele atribuirse un determinado número de puestos a las CCAA en órganos creados por la administración central sin que necesariamente queden representadas todas dependiendo del criterio con el que se incluya su participación; b) otros órganos de cooperación específicos previstos en algunos Estatutos de Autonomía o en determinadas normas sectoriales con funciones concretas, por ejemplo: las Juntas de Seguridad en el ámbito de la policía y seguridad, la Comisión Mixta del Cupo (País Vasco) o la Comisión Coordinadora (Comunidad Foral de Navarra) en el ámbito de la financiación autonómica o el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón en el ámbito de la cultura. También existen organismos de cooperación cuyo objeto puede ser la gestión de un servicio, equipamiento o infraestructura de titularidad compartida o la ejecución conjunta de una actuación en las que ambas asumen competencias, por ejemplo, los organismos comunes dotados de personalidad jurídica y los consorcios (Hernández, 1999, p.606, 610).

³³ Las competencias son concurrentes cuando el Estado puede aprobar una ley básica o líneas generales y las CCAA pueden aprobar leyes de desarrollo teniendo potestad reglamentaria y de ejecución (economía, educación, sanidad, medio ambiente entre otras). En el caso de las competencias compartidas la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CCAA (por ejemplo en la legislación laboral) (Aja: 2003).

4.2.4.1. El sistema de financiación autonómica:

Como en otros aspectos del Estado Autonómico, la autonomía financiera de las CCAA quedó definida de forma bastante amplia en la Constitución de 1978:³⁴ “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (CE: 1978, art 156.1), por lo que aparentemente el legislador tuvo mayor interés en fijar unos límites que en desvelar el significado de la autonomía (Giménez- Reyna & Martín: 1999, p. 285). Adicionalmente la disposición adicional primera de la CE reconoce los derechos históricos de los territorios forales cuya actualización debía realizarse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, lo que determina la asimetría del sistema dividiéndolo entre el régimen foral³⁵ y el régimen general (Giménez-Reyna & Fernández: 1999, p.321-322) . El sistema general, en el que se encuentra Cataluña, se rige por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA: 1980)³⁶ y las Leyes de Cesión de Tributos (LCTE/1983) (Giménez Reyna & Fernández: 1999, p. 291. Loscos: 2013, p. 179). Mediante la LOFCA se creó la primera Conferencia Sectorial: el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que coordina las actividades de las CCAA y de Hacienda del Estado.³⁷ EL CPFF está compuesto por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada CCAA y aprueba acuerdos quinquenales que vertebran la financiación de las CCAA disponiendo de más de un 30% de los ingresos públicos

³⁴ El marco constitucional de los sistemas de financiación del Estado autonómico se encuentra contenido en los artículos 156-158 de la (CE: 1978.) Para una descripción detallada de éstos artículos ver: (Loscos: 2013, pp. 188-193).

³⁵ El régimen Foral reconoce el sistema de recaudación propio a las CCAA del País Vasco y Navarra para mayor información sobre éste régimen puede revisarse (Giménez-Reyna & Fernández: 1999, p.321-326, Loscos: 2013, pp. 240-253).

³⁶ La LOFCA ha sido modificada por las siguientes normas: Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, Ley Orgánica 3/ 1996, de 27 de diciembre, Ley Orgánica 10/ 1998, de 17 de diciembre. Para mayor información sobre el contenido de estos cambios ver (Loscos: 2013, p. 187).

³⁷ Es un órgano consultivo y de deliberación en el cual se tratan temas como: a) la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con las del Estado central, b) el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación, c) el estudio, elaboración y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las CCAA, d) la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos, e) la coordinación de la política de endeudamiento, f) la coordinación de las inversiones públicas, g) cualquier aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado que precise de una actuación coordinada (Giménez Reyna & Fernández: 1999, p. 293).

totales (Giménez Reyna & Fernández: 1999, p. 293). Las otras dos normas clave del sistema de financiación son la ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que definen la financiación a percibir por las CCAA en cada ejercicio. Finalmente aunque no tienen carácter normativo hay que tener en cuenta la importancia de los Acuerdos de las Comisiones Mixtas del Estado con cada CCAA (Giménez Reyna & Fernández: 1999, p.293).

La financiación de las CCAA se rige por tres principios constitucionales: la autonomía financiera, la coordinación y la solidaridad (CE:1978, art. 156.1). En cuanto a la autonomía financiera según la precisión hecha por el TC se la concibe como : “la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de las funciones” (STC 179/1987). Es decir que las CCAA deben tener la posibilidad de influir en la forma como emplean sus recursos, desarrollando sus estados presupuestarios de gasto en consonancia con las necesidades de sus ciudadanos y con las opciones políticas de los gobernantes y han de tener la capacidad para decidir qué recursos se van a emplear para financiar los gastos públicos. Sin embargo estas facultades están limitadas por las competencias exclusivas que tiene el Estado central, sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (Giménez Reyna & Fernández: 1999, p. 285).

El principio de la coordinación se orienta a alcanzar una política económica y fiscal unitaria que garantice el equilibrio. Implica una interdependencia y subordinación recíproca y jerarquizada piramidalmente entre las distintas haciendas (Estado central, CCAA, Corporaciones locales) (Bayona & Soler: 1989, citado en Giménez- Reyna & Fernández: 1999, p. 287). Finalmente mediante el principio de solidaridad se busca una distribución más equitativa de la renta entre las regiones, un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio y una armonización en el desarrollo de las regiones (Giménez -Reyna & Fernández: 1999, p. 289). De lo que se trata es de que todas las esferas de gobierno puedan prestar un nivel de servicios aceptable con una fiscalidad razonable, sin desequilibrios entre las regiones. Este principio supone la necesidad de dotar de recursos adecuados a cada jurisdicción (principio de suficiencia) según su nivel competencial y que los ciudadanos tengan

acceso a los servicios mediante una contribución que no exceda sustancialmente a la del resto de los españoles³⁸ (Giménez- Reyna & Fernández: 1999, p. 289).

Según explica Loscos la mayor parte de los ingresos autonómicos en su período inicial procedía de transferencias directas del Estado que posteriormente se instrumentaron a través de un porcentaje de participación en los ingresos tributarios del Estado (PIE) para financiar el coste efectivo de los servicios transferidos una vez considerada la recaudación de los tributos cedidos por el Estado a las CCAA. Éste mecanismo de financiación no impedía el ejercicio de la autonomía de gasto pero limitaba el margen de maniobra de las CCAA por ejemplo en lo relacionado con la ampliación o mejora de los niveles de los servicios transferidos para los que se recurría al crédito, por lo que la autonomía de ingresos hasta 1992 fue limitada. Después de sucesivas reformas, el sistema aprobado en 2009 considera una cesión parcial del IRPF hasta el 50% y la participación territorializada en la cuota del IVA y los impuestos especiales (50%), además se incrementa la capacidad normativa de las CCAA en esta materia. Éste desarrollo permite que los gobiernos autonómicos puedan disponer de un espacio fiscal que les permita graduar con autonomía el tamaño y reparto de los impuestos en su territorio y asumir una responsabilidad fiscal que ya no está limitada a los gastos públicos³⁹ (Loscos: 2013, pp. 204-209).

Por tanto la distribución del gasto público en los tres niveles de gobierno ha cambiado sustantivamente en las últimas tres décadas conforme se ha desarrollado el Estado de Bienestar y las CCAA fueron asumiendo competencias. En 1979 la proporción del gasto del gobierno central era de 91% mientras que en el 2005 se había reducido a un 50,6%, siendo la proporción de las CCAA un 36,4% y un 13% para los gobiernos locales. La financiación de las CCAA (con excepción de Navarra y el País Vasco), proviene de impuestos propios en un 34%, participación en los ingresos estatales (21%), transferencias de nivelación del Fondo de Suficiencia (24%) y subvenciones condicionadas de la UE y el gobierno central (21%). A pesar de estos cambios, el Estado central tiene un importante papel financiador de otras administraciones públicas,

³⁸ El principio de fiscalidad quedó precisado por ejemplo en la STC 25/1981 de 14 de julio y la STC 135/1992 de 5 de octubre Giménez Reyna & Fernández: 1999, p. 289).

³⁹ Como bien explica Loscos: 2013 p. 208, la mayor autonomía y responsabilidad autonómica implica el desarrollo de disparidades territoriales en función de la capacidad impositiva de cada CCAA lo que se corrige mediante los mecanismos de nivelación y solidaridad. Para una explicación detallada de éstos mecanismos puede revisarse (Loscos:2013, pp. 211-233)-

más del 40% de su gasto son transferencias a otras administraciones, además de aportar el total de la contribución a la UE (6%) (Colino & Parrado: 2009, pp. 254- 255). Las fuentes de financiación de las CCAA se detallan en el (Anexo 13).

4.2.5. ¿Cooperación o conflicto?

La ambigüedad del arreglo constitucional de 1978, las relaciones de competencia entre las CCAA pioneras de la autonomía y las presiones de los partidos nacionalistas sobre el Estado central, influyeron en que buena parte del marco normativo sobre las relaciones intergubernamentales fuese desarrollado a partir de sentencias del Tribunal Constitucional. Al no existir una definición expresa de la cooperación en la Constitución, la definición del TC entendiéndola como “principio consustancial con el buen funcionamiento del sistema y esencia del Estado Autonómico” han sido clave para la evolución del federalismo en España (Hernández: 1999, p 572). A lo largo de los años la progresiva implantación y aceptación por todas las partes de fórmulas de cooperación ha dado paso a la fijación de criterios, perfilando un modelo específico de RIGs (Hernández: 1999, p 573).

Generalmente, el nivel de conflictividad varía en función del sector y especialmente del grado de competencia económica o política que dicho sector suscite, así por ejemplo, en el sector educación los conflictos están mucho más ideologizados por las fracturas derivadas de la educación laica y religiosa, o el tema de la diversidad lingüística y los valores nacionales y autonómicos (Colino & Parrada: 2009, p. 274). En cuanto a la colaboración horizontal ha sido muy limitada y ha funcionado generalmente entre CCAA limítrofes para resolver problemas conjuntos (sistemas de ayuda en caso de incendios, asistencia sanitaria a ciudadanos, títulos de transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA) (García: 2009, p. 17). Ésta característica diferencia a España de los demás sistemas federales europeos, donde la colaboración vertical se desarrolla a partir de relaciones horizontales previas, y puede explicarse por la prevalencia de las relaciones bilaterales desde la conformación del Estado autonómico y porque la colaboración vertical en el caso español es sobre todo de orden financiero involucrando al poder de gasto del gobierno central, incentivo que no existe en el caso de las relaciones horizontales entre CCAA. Además hay que tomar en cuenta que en España es mucho más sencillo firmar un acuerdo vertical que un convenio entre

CCAA pues estos últimos necesitan ratificación del Congreso (cuando se trata de acuerdos de cooperación) mientras que los acuerdos de colaboración para la prestación de servicios necesitan comunicación al parlamento (García: 2009, p. 18, CE:1978: art. 145.2).⁴⁰

4.2.6. El papel de las municipalidades: Barcelona y sus relaciones con Cataluña

En el caso de los gobiernos municipales (Ayuntamientos, Provincias e Islas) la Constitución reconoce su autonomía institucional y les garantiza “recursos suficientes” además de delinear su estructura (CE: 1978, art. 2,140-142), pero el problema básico ha sido su fragmentación: existen más de 8 mil municipios de los cuales el 86% tiene una población inferior a 5 mil habitantes. Ello se traduce en una gran desigualdad entre los ayuntamientos en cuanto a la prestación de servicios y la eficacia del gobierno local dado que el inframunicipalismo dificulta la descentralización de las políticas sectoriales o generales apoyadas en la administración local. Pero además la regulación de los poderes locales, su organización competencial, financiación, etc., se divide entre el Estado y las CCAA. El primero aprueba la legislación básica⁴¹ y las CCAA pueden aprobar leyes de desarrollo, a la vez que tienen potestad reglamentaria y de gestión. Ambos niveles pueden además dictar leyes sectoriales que afectan a los ayuntamientos (Aja: 2003). Así, pese a la devolución de competencias del Estado central a las CCAA, el gobierno local sigue estando sujeto a una serie de leyes básicas nacionales que marcan una subordinación legal dual o un carácter “bifronte”, lo que ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional (STC 84/1982), (Agranoff: 2010, p. 85).

La responsabilidad de las funciones del gobierno local recaen sobre un concejo electo. Las municipalidades o Ayuntamientos están gobernadas por plenos compuestos por concejales, juntas locales de gobierno y un alcalde elegido por los concejales. La (RLBRL: 1985) contempló la capacidad de conformar las juntas locales enteramente con la mayoría del partido ganador. En los municipios de mayor tamaño los concejales varían entre 7 y 25 (Agranoff: 2010, p. 9). Ésta característica diferencia a los gobiernos

⁴⁰ Sin embargo, pueden observarse un conjunto de mecanismos informales de cooperación entre CCAA que en algunos casos recurren a instrumentos del derecho privado (como la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas), o la suscripción de acuerdos con terminología diversa (“protocolos de colaboración”, “declaraciones de intenciones”), lo cuales no son publicados en los boletines oficiales (García: 2009, pp. 22-23).

⁴¹ Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL).

locales españoles de otras federaciones como la canadiense o los Estados Unidos donde los gobiernos locales se organizan exclusivamente bajo el poder de los gobiernos de las provincias o estados (Agranoff: 2010, p. 85).

Los gobiernos locales están regulados por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL: 1985) que ha sufrido varios cambios⁴² y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL: 1988). Además se ven afectados por los Estatutos de Autonomía de manera diferenciada porque no todos poseen previsiones detalladas para los gobiernos locales, pero la mayoría destaca sus competencias constitucionales más relevantes sobre el gobierno local como la creación, disolución, alteración de límites oficiales además de mencionar mecanismos de financiación. La mayoría de los poderes de los gobiernos locales son compartidos como por ejemplo medio ambiente, desarrollo económico, sanidad (Agranoff: 2010, pp. 85-86). En cuanto su financiación, los municipios mantienen una dependencia tanto del Estado central como frente a las CCAA y un desbalance fiscal vertical, que en la práctica impulsa la necesidad de negociación y el dinamismo de las RIGs. Dada la fragmentación municipal, el establecimiento de consorcios con las Diputaciones u otros niveles de gobierno o la conformación de mancomunidades es la única vía de financiación para poder hacer frente a los servicios que deben brindar las municipalidades más pequeñas. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) (39/1988) permite a las municipalidades cobrar impuestos a las propiedades inmuebles, empresas locales, actividades económicas, vehículos motorizados, construcción y mano de obra ya las ganancias sobre el capital de los terrenos urbanos y también pueden introducir exenciones fiscales. Por su parte, las Diputaciones Provinciales reciben subvenciones importantes en materia de infraestructura que se reparten de manera condicionada entre los municipios pequeños.

En la década de 1990 emergió un movimiento por el Pacto Local desde las grandes ciudades que reclamaba la necesidad de refinar el poder autónomo, funciones y responsabilidades de los gobiernos locales, fortaleciendo su papel democrático e ingresos. Entre 1998-1999 se produjo un primer pacto local que significó la aprobación de una serie de leyes por parte del gobierno central con las que se redefinía e

⁴² La relación de cambios a la Ley 7/1985 puede revisarse en: Agranoff: 2010.

incrementaba su autonomía⁴³. Sin embargo muchos de los temas o áreas propuestos por las municipalidades quedaron fuera porque eran competencia de las CCAA. En 2003 se aprobó una nueva ley (57/2003) para incrementar y clarificar los poderes fiscales y administrativos de las ciudades más grandes. El objetivo fue diferenciar las funciones del gabinete del alcalde y las de los concejales electos, abriendo la posibilidad de contratar expertos y manteniendo la asamblea de concejales como un espacio de debate con poderes de representación, planeamiento y control. Finalmente en 2005, el gobierno socialista propuso el Libro Blanco sobre Reforma Local cuya idea general era que los poderes municipales de gobierno se rigieran por los principios de autonomía, subsidiariedad, flexibilidad (o reconocimiento de la diversidad entre municipalidades para ofrecer servicios) y proporcionalidad (o capacidad para recibir o imponer beneficios en función de sus responsabilidades) (AJA: 2003, Agranoff: 2010, p. 4-6).⁴⁴

El escalón intermedio entre el Estado y las CCAA ha sido la Diputación Provincial cuyo órgano se elige de forma indirecta a partir de los concejales municipales. Este órgano sin embargo no existe en las CCAA uniprovinciales como Madrid, Navarra, La Rioja, Asturias y Cantabria, ni en las Islas. En otros casos, como por ejemplo en Cataluña, hubo una voluntad vaciar de contenido a las provincias mediante la creación de las Comarcas (agrupaciones de municipios rurales), para después reemplazarlas por las *Vegurías* en el nuevo Estatuto de 2006 (EAC: 2006, art. 90). La tendencia ha sido a la consideración del nivel provincial o equivalente como un ámbito de apoyo al municipio, con funciones de asistencia, cooperación y suplencia de sus carencias, pero con unas competencias y legitimidad muy desiguales (AJA: 2003, Agranoff: 2010, p. 85). Adicionalmente deben tenerse en cuenta otras formas de organización como las comarcas que agrupan a varias municipalidades para ofrecer servicios y planificación conjunta y que son unidades subalternas a las Comunidades Autónomas quienes las crean para llevar a cabo funciones y servicios autonómicos a nivel territorial o local. Las mancomunidades por su parte son formas de asociación horizontal voluntaria entre municipios que no requieren ser aprobadas por las CCAA para ofrecer servicios como el recojo de basura, tratamiento y provisión de agua, actividades culturales, atención o

⁴³ Estas áreas incluían: seguridad pública, espacios públicos, transporte, parking, medio ambiente, turismo, salud y vivienda. En este contexto se aprueba la primera Carta Local de Barcelona en 1998.

⁴⁴ Esta propuesta sin embargo no dio lugar a un desarrollo legislativo por la falta de consenso entre los dos partidos. Posteriormente, En 2013 se aprobó la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (Ley 27/2013) mediante la cual se limita la posibilidad de los ayuntamientos de asumir competencias impropias..

prevención de incendios, servicios sociales, promoción turística y desarrollo económico. Los consorcios son asociaciones verticales de organizaciones públicas de distintos niveles de gobierno (municipalidades, mancomunidades, gobierno provincial, gobierno autonómico) que pueden crearse sin autorización previa. Otra forma de asociación son las áreas metropolitanas que por ejemplo en el caso de Barcelona y Valencia tienen poderes de planificación urbana, gestión del agua y del tránsito (Agranoff: 2010, pp. 87-88). Finalmente, para terminar de describir la complejidad, la reforma de la LBRL (Ley 57/2003, art. 262) estableció que las grandes ciudades debían incluir juntas de distrito para descentralizar la gestión y establecer mecanismos de participación ciudadana (Agranoff: 2010, p. 92).

El gobierno de las grandes ciudades como Barcelona es pues bastante complejo e incluye a un conjunto de órganos administrativos como: los departamentos generalmente a cargo de algún miembro del concejo y cuyo el número y tipo varía de una ciudad a otra. En segundo lugar destacan los cuerpos autónomos que operan como empresas publicas en determinadas áreas, como la cultura, los deportes, festivales, museos, gestión de residuos, etc. Adicionalmente las grandes municipalidades presentan comisiones informativas de carácter no electoral, formadas por concejales de la mayoría y minorías partidarias, que cumplen canales de comunicación entre la comisión del Ayuntamiento y los partidos minoritarios. En cuarto lugar se cuentan las juntas distritales o juntas municipales de distrito, organizadas por un concejal nombrado que puede o no puede participar de la Junta y donde generalmente participan ciudadanos de la localidad. Ésta complejidad de unidades requiere por tanto un nivel alto de coordinación intergubernamental (Agranoff: 2010, pp. 103-105).

Además desde 1997 Barcelona cuenta con una la Carta Municipal que en su artículo 58 establece que debe asegurarse “la atribución de competencias procedentes de acuerdo a su capacidad de gestión, así como la participación en la gestión de los servicios y equipamientos del Estado o de la Generalitat básicos para el desarrollo de la ciudad” y añade que “en cualquier caso el Ayuntamiento puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. Así mismo en el artículo 60 se menciona que la cooperación es de carácter voluntario y puede

realizarse por medio de una serie de mecanismos: los convenios y los consorcios con entidades públicas o privadas” (Carta Municipal: 1998).

Con relación al sistema de partidos en el nivel local, un factor clave como se ha mencionado es la territorialización de los partidos nacionales, junto con la presencia de partidos regionales en Cataluña, Galicia, País Vasco y otras CCAA.⁴⁵ La organización interna de los partidos en el nivel local es similar a la del nivel central (Agranoff: 2010, pp. 149-154). Las redes de políticas tienen una relevancia fundamental en el nivel local, existen acuerdos informales con asociaciones locales, intereses del sector privado, departamentos del gobierno y asociaciones de ciudadanos, generalmente éstas redes pueden influir en el inicio del “*policy process*” así como convertirse en el último lugar de la cadena de implementación de los programas (Agranoff: 2010, p. 156).

En cuanto a las relaciones verticales vistas desde el gobierno local, además de los mecanismos como los consorcios, puede mencionarse su participación en la Comisión Nacional de Gobiernos Locales, conformada por funcionarios e intereses locales de todos los niveles de gobierno que ha servido para identificar los problemas locales aunque no ha cumplido un papel político de relevancia, otra instancia es el Consejo Fiscal de Política Financiera. Otro de los mecanismos de influencia de los gobiernos municipales es la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) creada en 1981 por los alcaldes de las principales ciudades y que en 2010 agrupaba a 6000 de las 8000 municipalidades existentes en el país, (existe una asociación similar en Cataluña y el País Vasco) (Agranoff: 2010, pp. 157-162).

⁴⁵ Por lo menos hasta la fecha en que este estudio tiene lugar en 2011 todavía no había surgido los nuevos partidos como PODEMOS y Ciudadanos aún no tenía mucha presencia.

PARTE III

5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE CANADÁ Y QUEBEC Y LA EVOLUCIÓN ASIMÉTRICA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN.

5.1. La política de inmigración como competencia concurrente y sus desarrollos asimétricos desde la “*révolution tranquille*”.

El federalismo y la “diplomacia intergubernamental” en el manejo de las interdependencias entre gobiernos, han sido la característica principal de las políticas públicas canadienses. Sin embargo, hasta la postguerra, la política de inmigración estuvo dominada por el gobierno federal, siendo una excepción a esta regla. Desde entonces y particularmente en las últimas décadas, Canadá ha experimentado un proceso de *devolution* y descentralización de la política de inmigración acelerado como resultado de una serie de ajustes parciales e incrementales en respuesta a necesidades inmediatas, pero sin mediar una visión clara sobre sus efectos acumulativos en el largo plazo o una racionalidad política sobre la necesidad de crear un nuevo sistema migratorio. El resultado es que el sistema de inmigración de Canadá organizado bajo un conjunto de relaciones intergubernamentales asimétricas, es probablemente el más complejo del mundo (Banting: 2012, p.79).

Como explican Andrew y Abdourhamane la política de inmigración en Canadá es un ejemplo tanto de gobierno multinivel como de gobernanza multinivel porque incorpora dimensiones económicas, sociales y culturales e involucra coordinación horizontal al interior de los niveles de gobierno así como coordinación vertical entre los niveles de gobierno (Andrew & Abdourhamane: 2011 p. 50). La gobernanza multinivel añade complejidades adicionales pues tanto la coordinación horizontal como la vertical involucran a una gran variedad de actores no gubernamentales y gubernamentales. Banting por tanto sostiene que la evolución de las políticas de inmigración en Canadá ha abierto un debate entre dos concepciones distintas de la gobernanza multinivel: una que reivindica el papel de las ciudades, los agentes sociales, empleadores, instituciones y comunidades locales, y otra visión más bien federal, que reclama coherencia en la definición de las políticas y una programación basada en evidencias contrastadas y

centrada en el interés nacional. Para la primera concepción la “*devolution*” en la política de inmigración sería un experimento interesante de autonomía social e innovación, la segunda posición en cambio, diagnostica una situación de caos y la necesidad de desarrollar un marco nacional basado en la evidencia y en el debate público (Banting: 2012, p. 79-80).

Lo cierto es que al tratarse de un régimen de inmigración de matriz anglosajona (López: 2005) y cuya gestión se produce de manera controlada y planificada, las decisiones acerca del sistema de inmigración en Canadá ocupan un papel central en la política federal y provincial. La inmigración aparece íntimamente relacionada con el desarrollo económico, con la capacidad de cada provincia de conservar un peso político propio en el Parlamento en función de su población, pero además se la vincula con el proceso de construcción nacional, bajo la idea extendida de que a través del sistema de inmigración se selecciona e integra a los futuros ciudadanos canadienses. Por tanto a diferencia de otros contextos, la inmigración suele ser bien valorada por la opinión pública y además existe una competencia entre las provincias por recibir más inmigrantes. Situación que se traduce en una política de inmigración más bien comprehensiva, un *continuum* donde los criterios de selección de los inmigrantes están estrechamente relacionados con sus posibilidades de integración y con su capacidad para convertirse en futuros ciudadanos.

Dada la importancia de la inmigración, la distribución regional de los inmigrantes ha sido un tema clave en Canadá. Durante el último medio siglo los flujos han tendido a concentrarse en tres provincias: Ontario, British Columbia y Quebec, que hacia el año 2000 recibían el 90% de los nuevos residentes, un 60% de los cuales se instalaba en Ontario. Esto dio lugar al reclamo de las demás provincias por recibir una proporción de inmigrantes que les permita mantener su peso económico y político en la federación (Banting: 2012, p. 84), reclamo que en el caso de Quebec además respondía a la necesidad de mantener el peso relativo de la comunidad francófona.

Cuando se aprobó la Constitución a mediados del siglo XIX, la integración de los inmigrantes no era un tema de debate público ni se la concebía como una política de Estado, por lo que la inmigración no aparece en el reparto dual de poderes (Banting: 2012). La sección 95 de la BNA de 1867, define la autoridad federal y provincial sobre

la política de inmigración como concurrente, aunque el gobierno Federal y el Parlamento tienen la autoridad última para imponer las regulaciones y las leyes. La sección 91 (25) de la BNA, le da poderes exclusivos al gobierno federal sobre la naturalización de los extranjeros, los requisitos para el otorgamiento de la ciudadanía y los criterios de admisión de los nuevos inmigrantes en Canadá. La sección 132, le da asimismo autoridad exclusiva sobre las relaciones exteriores, lo que incluye al sistema de selección en las oficinas de inmigración en el extranjero. Además, desde la repatriación de la Constitución en 1982, la sección 6 (2) del “*Charter of Rights and Freedoms*” garantiza a todos los canadienses y residentes permanentes el derecho a moverse y establecerse en la provincia de su preferencia (Kostov: 2008, pp. 92-93).

La primera conferencia intergubernamental sobre inmigración se produjo en 1868, un año después de fundar la Confederación y dio lugar al primer acuerdo federal-provincial. Pero con el declive de la inmigración después de la primera guerra mundial y la depresión de 1930 las conferencias dejaron de llevarse a cabo. La inexistencia de mecanismos formales de coordinación definidos en la Constitución, se compensó con un complejo número de acuerdos políticos desarrollados a lo largo de los años a partir de negociaciones intergubernamentales. Si bien las reuniones federal-provinciales – territoriales de ministros se retomaron en el año 2002, las negociaciones más importantes se han dado de forma bilateral. El resultado ha sido un alto grado de asimetría, en cuyo desarrollo las presiones de Quebec por obtener mayores competencias han jugado un papel clave. Puede decirse por tanto que el efecto de las relaciones intergubernamentales sobre la política de inmigración en Canadá ha terminado por configurar uno de los sistemas más descentralizados de cualquier federación e incluso de cualquier país de la OECD (Banting: 2012, p. 86).

A partir de la “*Révolution tranquille*” el gobierno de Quebec empezó a preocuparse por incrementar la población para frenar el declive de la tasa de natalidad en la provincia en el marco de un proceso de modernización y transición demográfica. En 1968 se creó el Departamento de Inmigración y hacia 1972 se adoptaron leyes en materia de educación y lengua para integrar a los nuevos inmigrantes en la comunidad francófona (McAndrew: 2000, Banting: 2012). En 1971 se firmó un primer acuerdo de inmigración entre Ottawa y Quebec, denominado “*L’Accord Lang – Cloutier*” (1971), que permitía a Quebec mantener consejeros sobre inmigración en algunas oficinas

canadienses en el exterior. El papel de estos funcionarios se restringía a la consejería u orientación de los potenciales inmigrantes sobre las condiciones de vida en Quebec, pero no tenían competencias para participar en tareas de reclutamiento o selección (Kostov: 2008 pp. 93-94).

Cuatro años después se firmó el acuerdo, “*L’Accord Andras – Bienvenue*” (1975), que permitió por primera vez a Quebec tener oficinas de inmigración (ya no sólo de orientación) en el exterior, que podrían situarse en los consulados canadienses o en residencias u oficinas propias. Sin embargo el gobierno Federal mantenía el control del sistema de puntos para decidir la entrada de los inmigrantes (Kostov: 2008). Ya en 1974 el gobierno Federal había elaborado un Libro Verde sobre la necesidad de involucrar a los gobiernos provinciales más estrechamente en la política de inmigración. En 1976 se adoptó una nueva Acta de Inmigración (*Immigration Act:1976*) que permitía a Ottawa establecer coordinaciones con las provincias para facilitar la formulación, coordinación e implementación de políticas y programas de inmigración (Kostov: 2008 pp. 94-95).

El tercer acuerdo entre Ottawa y Quebec, “*L’Accord Cullen-Couture*” (1978) tuvo lugar durante la denominada “era del Premier Levesque” (Partido Quebequés, PQ). Por entonces Quebec se plantea dejar de enseñar inglés en sus centros de orientación de los inmigrantes (COFIs). Luego de una serie de negociaciones Ottawa aceptó concederle la posibilidad de decidir el acceso de los nuevos inmigrantes a los cursos de idiomas a cambio de que garantizara la enseñanza del inglés a quienes lo necesitasen. Ese mismo año Quebec propuso aplicar conjuntamente el sistema de puntos para evaluar a los inmigrantes que quisieran establecerse en Quebec, pero finalmente se establecieron sistemas separados de selección por puntos. Según Kostov este acuerdo le da un veto positivo y negativo a Quebec, en el sentido de que los candidatos que reúnen los requisitos establecidos por Quebec pueden ser admitidos aunque no hayan pasado los requisitos del sistema federal (una cláusula contradictoria con la sección 95 de la BNA) pero además, los inmigrantes que no reúnen los requisitos de Quebec, no pueden ser admitidos, aunque reúnan los requisitos del sistema federal (lo cual a su vez infringiría el derecho a movilidad garantizado por el “*Charter of Rights and Freedoms*” canadiense (Kostov: 2008, pp. 96-98).

Siguiendo lo previsto en la nueva Acta de Inmigración, el gobierno federal impulsó tratados con otras provincias para corregir o matizar la asimetría surgida por el acuerdo alcanzado con Quebec. En 1978 se firmaron acuerdos con Saskatchewan y Nueva Escocia, sin embargo en ninguno se otorgaba a las provincias un papel en la selección de los inmigrantes (Banting: 2012, Kostov: 2008). El último acuerdo de inmigración entre el gobierno federal y Quebec, aun en vigor es el denominado “*L’Accord McDougall-Gagnon- Tremblay*” (1991), que se firmó en el contexto de una serie de negociaciones para lograr la aceptación de Quebec de la constitución repatriada mediante los acuerdos de Meech Lake (1987) y Charlotte Town (1992) cuyo fracaso derivó en el segundo y último referéndum independentista de Quebec en 1995. Las propuestas para transferir a Quebec las competencias en materia de acogida habían formado parte de las negociaciones del frustrado acuerdo de Meech Lake (1987), después del cual el gobierno federal a petición de Quebec aceptó negociar un nuevo tratado de inmigración (Kostov: 2008, Seidle: 2010). Sobre este punto, en entrevista concedida para la presente investigación, el por entonces Viceministro Adjunto de política de inmigración (“*Assistant Deputy Minister*”) de la Oficina del Gabinete del Premier de Canadá (“*Privy Council Office*”) quien estuvo a cargo tanto de las negociaciones del acuerdo de Meech Lake (1987) como del acuerdo de inmigración entre Ottawa y Quebec en 1991 manifestó lo siguiente:

“En las negociaciones de Meech Lake se llegó a un acuerdo en inmigración con Quebec y la idea- a pedido de los quebequeses- era protegerlo de alguna manera en la Constitución. El gobierno federal estaba de acuerdo con ello. Cuando falló el acuerdo el gobierno quebequés del Premier Bourassa (PL) solicitó hacer un acuerdo en inmigración. Al gobierno federal de Mulroney que era conservador, le interesaba llegar a un acuerdo porque tenía una amplia base electoral en Quebec, además tenía buenas relaciones con el Premier Bourassa. La asamblea de Ontario se opuso al acuerdo y el gobierno federal detuvo las negociaciones, pero finalmente éstas se reiniciaron por presiones desde Quebec” (EJUNEAU: 2010).

La funcionaria del Departamento de Inmigración de Ottawa encargada de dirigir la mesa técnica de negociaciones del acuerdo con Quebec en 1991 confirma éstas apreciaciones:

“Cuando el acuerdo de Meech Lake fracasó se sugirió promover un acuerdo de inmigración con Quebec similar a los que ya habían ocurrido anteriormente, en un terreno que estuviera fuera de la discusión constitucional y sus tensiones. Quebec había identificado unos cuantos temas que eran muy importantes para ellos, acerca del papel que creían que deberían tener en la selección e integración de inmigrantes, y en el gobierno federal el Premier y su gabinete tenían muy claro que el acuerdo debía negociarse de cara a mantener las relaciones con Quebec, especialmente después de la bofetada que había significado el fracaso de Meech Lake. Darles una mayor participación en la política de inmigración fue una forma de compensarlos por el fracaso del acuerdo” (ECHAPMAN: 2010).

El tratado de 1991 permitió a Quebec tener un papel clave en la determinación del número de inmigrantes que recibiría anualmente, revisando y planificando los niveles de inmigración a la provincia en función del total de flujos a Canadá. También se le dio el derecho de seleccionar inmigrantes entre los solicitantes de asilo o por razones humanitarias. La única forma en que el gobierno federal podría impedir que alguien seleccionado por Quebec entrase a Canadá, sería por razones de seguridad o de salud graves. El acuerdo también le devolvió a Quebec la competencia de gestionar los servicios de recepción y establecimiento en la provincia, por lo cual el gobierno federal se comprometió a dar una compensación de 332\$ millones por los servicios de integración entre 1991-1995, este fondo se ha incrementado de \$76 millones en 1991/1992 a \$254 millones para 2010/2011, así, Quebec recibe aproximadamente la mitad de todos los fondos para la integración de los inmigrantes en Canadá, a pesar de comprometerse a acoger a solo un 25% de la inmigración total⁴⁶ (Kostov: 2008, Seidle: 2010).

Las negociaciones del acuerdo con Quebec forzaron al gobierno federal a ponerse de acuerdo sobre su propio modelo de integración, lo cual significó armonizar las posiciones de diversos Departamentos. Por entonces Inmigración era un Departamento dentro del Ministerio de Empleo y Migraciones y el programa de interculturalidad era una Secretaría al interior de dicho Departamento, de otra parte se encontraban los asesores del gabinete del primer ministro encargados de las relaciones

⁴⁶ En la práctica Quebec ha estado recibiendo entre 16% y 18% de la inmigración total.

intergubernamentales, existían matices y algunas desavenencias importantes entre los distintos sectores del gobierno federal. Mientras que en el caso de Quebec la posición estaba unificada, el gobierno federal debía incorporar sus propios intereses, los de Quebec y los del resto de provincias por lo que su posición para negociar era más compleja. El Viceministro Adjunto de política de inmigración del gabinete del gobierno federal de entonces lo explica bien:

“Las negociaciones del acuerdo de inmigración con Quebec forzaron a los diferentes Departamentos del gobierno federal a debatir internamente las características del modelo de integración canadiense. No había una idea clara sobre qué era la integración pues existían diferentes puntos de vista o matices. Este esfuerzo del gobierno federal por desarrollar una definición consensuada de la integración de cara a las negociaciones con Quebec influyó mucho en el desarrollo de las políticas de integración canadienses. Fue algo positivo porque nos obligaron a pensar sobre lo que hacíamos” (EJUNEAU: 2010).

Tabla 5.1: División de responsabilidades entre el gobierno federal y Quebec desde el acuerdo de Inmigración de 1991:		
Áreas de intervención	Quebec	Canadá
Volúmenes de inmigración	X	X
Categorías de Inmigrantes		X
Reunificación familiar	X	X
Selección	X	X
Aplicaciones de asilo		X
Temas de estatus: salud, crimen, seguridad, admisión, control territorial.		X
Visitas temporales	X	X
Programas de recepción e integración	X	
Ciudadanía		X

Fuente: Pinsonneault: 2010, p. 5.

Por su parte la funcionaria representante del Departamento de Inmigración de Ottawa encargada de dirigir la mesa técnica de negociaciones confirmó este punto:

“Por entonces inmigración estaba dentro del Ministerio de Empleo e Inmigración y nosotros éramos un Departamento al interior de dicho ministerio, por tanto la función

de ciudadanía era una Secretaría de Estado que se encargaba del programa de ciudadanía y multiculturalismo y la política multicultural era un programa que a Quebec realmente le desagradaba. Para poder negociar el acuerdo con Quebec tuvimos previamente que lograr un acuerdo entre nosotros mismos acerca de lo que el gobierno federal quería. La posición de Quebec estaba muy clara, ellos sabían que lo que querían era la mayor cantidad posible de control sobre la selección e integración de los inmigrantes. Pero el gobierno federal tuvo muchas dificultades para decidir su posición y qué tan lejos estaban dispuestos a llegar. A nivel del primer ministro y su gabinete, lo que se deseaba era obtener un trato con Quebec y la actitud era decir: “no importa, denles lo que quieren”, pero a nivel del Departamento de Inmigración que yo representaba, sabíamos que si le concedíamos a Quebec todo lo que pedía estaríamos entregando mucho más de lo que tenía sentido desde una perspectiva federal” (ECHAPMAN: 2010).

El funcionario del Ministerio de Inmigración de Quebec (MICC) encargado de dirigir las negociaciones del acuerdo en materia de financiación por su parte compartió la siguiente percepción sobre el proceso de negociación:

“Entre finales de la década de 1980 y 1990, hubo un esfuerzo por parte del gobierno federal para que Quebec firmara la Constitución repatriada. Esto era algo que sólo se le podía ocurrir a los canadienses, que tuvieran la constitución en el Reino Unido y quisieran traerla. Obviamente Quebec dijo: ‘yo no tengo nada que ver con esto’. Hubo negociaciones, pero nosotros nunca firmamos la Constitución, lo que si firmamos fue un acuerdo de inmigración. Yo estuve a cargo de negociar las condiciones financieras del acuerdo con un funcionario del gobierno federal que era muy profesional. Para entonces la comisión técnica ya había llegado a un acuerdo sobre todos los puntos pero el tema de la financiación que era lo difícil lo negociamos en un nivel más político. Decidimos retirarnos a mi casa de campo, donde debíamos permanecer hasta llegar a un acuerdo, ninguno de los dos podría salir de allí hasta cerrar el trato. Permanecimos allí hasta que un día ambos recibimos una llamada de nuestros Premiers, ellos habían conversado por teléfono y acordado darle a Quebec todo lo que pedía. Entonces por fin pudimos regresar. En virtud de este acuerdo el gobierno federal nos da el dinero, pero no tiene nada que decir sobre lo que hagamos con nuestra política de integración. Sin embargo actualmente tengo algunos intercambios con el

programa de multiculturalismo canadiense, intercambiamos información y al parecer el ministerio de inmigración de Canadá ha cambiado bastante su filosofía, su enfoque sobre integración es ahora casi como el de Quebec. Lo que ahora ellos dicen, son cosas que nosotros desarrollamos hace muchos años atrás, obviamente nunca admitirán que nos han copiado” (ETREMPTE: 2010).

Los principales temas en conflicto durante la negociación fueron -además de las dos visiones sobre la integración de los inmigrantes- el programa de inversiones, la definición de la “clase familia” para la selección de inmigrantes y el presupuesto. Debido a la tensión durante las negociaciones el gobierno federal prefirió no incluir en el acuerdo el tema del *accountability* y monitoreo federal de las transferencias a Quebec por el concepto de integración de los inmigrantes. Los funcionarios del gobierno federal entrevistados precisaron lo siguiente:

*“Los principales temas en conflicto durante la negociación del acuerdo fueron el programa de inversionistas, que no era visto con muy buenos ojos por algunos sectores del gobierno federal y las dos visiones de integración, sobre todo debido a que la Secretaría de multiculturalismo en Ottawa tenía una visión completamente distinta a la de los demás Departamentos y frente a las pretensiones quebequesas. Otro asunto importante fue el debate sobre como definir la familia de cara a la selección de los inmigrantes reagrupados. Quebec quería la posibilidad de participar en un sistema de selección con una visión de familia más extensa que la del gobierno federal”(…) En cuanto al tema de la financiación “fue una decisión política al más alto nivel. Las negociaciones se habían logrado entre los ‘senior officials’ pero a última hora los políticos en Quebec decidieron cambiarla (....) Por tanto puede decirse que: “Hubo mucha influencia del factor profesional en el desarrollo de las negociaciones, pero también del elemento político. La falta de un acuerdo en inmigración no hubiera llevado por si sola al separatismo pero la acumulación de problemas que traíamos con Quebec tal vez sí”(…) “No se quiso discutir el tema del *accountability* en el acuerdo porque iba a ser muy complicado. Fue un error. Otro error fue fiarse de que Quebec podría alcanzar el 25% de la inmigración, por entonces tenía 18% y ellos decían que pretendían hacerlo, debió pedírseles que lo demostraran, pero hacerlo quizás hubiera llevado a un conflicto” (EJUNEAU: 2010).*

“La parte más difícil de la negociación fue sobre las competencias para definir a la “clase familia” en el caso de las reagrupaciones familiares. Nos sentíamos relativamente cómodos con la idea de que Quebec pudiera escoger a sus inmigrantes económicos en función de sus cualificaciones laborales, que pudiera seleccionar a la gente necesaria para su economía. Aunque no todos estaban entusiasmados al interior del gobierno federal con otorgarle más poderes a Quebec, al final cedieron. Pero con respecto a la “clase familia” surgía la cuestión de que no era posible darle el poder de definir dicha categoría a una provincia porque no podía haber definiciones diferenciadas de lo que es una familia en Canadá. Además ello comportaba problemas prácticos debido a la libertad de movimiento garantizada por el Charter of Rights and Freedoms, por lo que había cierta preocupación entre algunos de mis colegas de permitirle a Quebec elegir a los inmigrantes dependientes o reagrupados porque se podría convertir en una puerta trasera para el ingreso de gente a Canadá sin la capacidad de integrarse y que por tanto dependería del sistema de bienestar y podría trasladarse a otras provincias representando una carga para ellas. Esto preocupaba especialmente porque históricamente ha habido un flujo de inmigrantes de Quebec hacia Ontario. Así que decidimos no ceder en este punto y concederles sólo la posibilidad de determinar el cumplimiento o no de las condiciones establecidas por el gobierno federal para la “clase familiar” lo que era algo simbólico pero fue importante para ellos” (ECHAPMAN: 2010)

En cuanto a la financiación, debido a consideraciones políticas y a la necesidad de alcanzar un acuerdo:

“El gobierno federal aceptó darles la mitad del presupuesto que Canadá destina a la integración y la inclusión de una fórmula que garantizaba que si el total del presupuesto se incrementaba, la cantidad de Quebec también lo haría. Los quebequeses sabían lo que querían, fueron a buscarlo y eventualmente su Premier llamó al Primer Ministro y consiguieron el dinero. Esto se decidió al más alto nivel político porque por entonces había mucho miedo de que surgiera un movimiento separatista y necesitaban demostrar que el gobierno federal y provincial podían trabajar juntos y esa fue la manera de demostrarlo y si era necesario darles un montón de dinero así lo harían. Tal como lo expresó un antiguo funcionario de entonces cuando le hicimos ver que las demás provincias se sentirían agraviadas con este reparto del dinero: ‘eso es un

problema futuro, con el cual lidiaremos luego, pero ahora debemos resolver el problema de Quebec'. En ese sentido el reto más grande de las negociaciones para nosotros era saber que teníamos muy pocas cartas para jugar porque sabíamos que en el nivel político cederían tarde o temprano porque era de extrema importancia para el gobierno de Canadá obtener ese trato” (ECHAPMAN: 2010).

A comienzos de 1990 las tres provincias de la Prairie y algunas del Atlántico expresaron su preocupación por la limitada recepción de inmigrantes. Manitoba tenía una preocupación adicional relacionada con las necesidades particulares de trabajadores semi cualificados y cualificados específicos para la provincia cuya selección no estaba siendo posible con el sistema de selección de inmigrantes económicos del gobierno federal. Para evitar que el problema derive en una demanda de acuerdos provinciales similares al de Quebec, el Gobierno Federal desarrolló el “*Provincial Nominee Program*”⁴⁷ (PNP), un programa que permite a las provincias identificar un número limitado de inmigrantes económicos para cubrir necesidades regionales específicas. Si bien el PNP pretendía ser modesto en su origen (para 1996 se consideró sólo a 1000 nominados) con el tiempo ha ido incrementándose. Ésta innovación llevó a un conjunto de acuerdos intergubernamentales, primero con Manitoba en 1998 y posteriormente con las demás provincias, con excepción de Quebec. Hacia 2009 se proyectaba que llegarían 20 mil inmigrantes bajo los PNP, y que la cifra se incrementaría a 40 mil para 2010 (*Citizenship and Immigration Canada (CIC)*: 2008). Actualmente, los gobiernos provinciales tienen un alto grado de flexibilidad para definir los criterios de selección y los PNP se han diversificado con más de 50 categorías de selección. Otro cambio importante en el sistema de inmigración fue el Programa “*Canadian Experience Class*”⁴⁸ en 2008, lo que junto con los PNP ha otorgado un papel clave en la selección de inmigrantes a las provincias, pero también a las universidades y empleadores. Estos desarrollos del sistema migratorio no pueden entenderse sólo como elementos de federalismo asimétrico, porque también han involucrado a actores privados generando un uso difuso e incoherente del sistema de selección de inmigrantes (Seidle: 2010, Banting: 2012, ESEIDLE: 2010). Además cabe añadir que ninguno de los acuerdos de

⁴⁷ Programa de Nominados Provinciales.

⁴⁸ El *Canadian Experience Class* otorga a los estudiantes de postgrado extranjeros la posibilidad de quedarse dos años trabajando en Canadá luego de su graduación después de lo cual tienen la opción de solicitar la residencia permanente. Es un programa diseñado para retener mano de obra cualificada de primer nivel en cuya selección estarían participando las universidades de manera indirecta, mediante el proceso de admisión de alumnos extranjeros a sus programas

inmigración ha sido refrendado por el Parlamento o por ley alguna, a pesar de que otorgan una devolución de competencias que constitucionalmente le pertenecen al gobierno federal. Es por ello que actualmente existe un debate muy amplio sobre los efectos de la asimetría en la coherencia política del sistema migratorio canadiense, teniendo en consideración que las personas que desean asentarse en Canadá deben enfrentarse al programa de Quebec, a nueve PNP, a dos programas territoriales, cada uno con sus propios sub componentes, criterios de selección, tasas, procesos y plazos de aplicación (Alboim: 2009, p. 34-35, ESEIDLE: 2010, EALBOIM: 2010), por lo que desde algunos ámbitos se reclama una visión más nacional e integrada de las políticas, que permita restablecer los vínculos entre los nuevos ciudadanos y el gobierno federal (Banting : 2012, p. 99).

Sobre los efectos del acuerdo con Quebec (1991) en el desarrollo asimétrico del sistema de inmigración canadiense los funcionarios del gabinete de gobierno y del departamento de inmigración del gobierno federal de entonces manifestaron lo siguiente:

“El acuerdo de inmigración de 1991 y otro anterior influyeron en la asimetría. El gobierno federal no podía convocar a las provincias a Conferencias Sectoriales sobre inmigración porque, incluso después del acuerdo, Quebec se negaba a participar, y el gobierno federal no querían que quedara retratada la asimetría. Pero lo que más influyó en la asimetría fueron los desarrollos que se dieron luego con los programas de Provincial Nominee, los cuales tuvimos que aceptar porque las provincias se sentaron a la mesa sabiendo que el gobierno federal, luego de haber firmado un acuerdo con Quebec, necesitaba llegar a un acuerdo con ellos, por tanto sabían que no se levantaría de la mesa” (EJUNEAU: 2010).

“Las demás provincias sabían que se estaban llevando negociaciones con Quebec y nosotros también queríamos negociar con ellas. Inmediatamente después de cerrar las negociaciones con Quebec el Premier y su gabinete decidieron que era necesario negociar acuerdos con las demás provincias de tal manera que sintieran que se les daba las mismas oportunidades que a Quebec. El mensaje era que cualquiera que quisiera un acuerdo tendría la posibilidad de negociarlo. Empezamos las negociaciones con British Columbia casi inmediatamente, prácticamente nosotros les

pedimos a ellos que nos solicitaran negociar un acuerdo, y posteriormente lo hicimos con Manitoba” (ECHAPMAN: 2010).

Si observamos el otro extremo del *continuum* de la política de inmigración canadiense, las políticas de integración de los inmigrantes, veremos que también están fuertemente influidas por el desarrollo de la asimetría y las relaciones intergubernamentales. En este plano puede distinguirse los programas de acogida durante los primeros tres años en el país y los programas vinculados a la integración en el más largo plazo (Banting: 2012).

Los programas de acogida del gobierno federal datan de 1949 y se orientaban a ayudar a los refugiados en su integración en la vida canadiense. En 1953 se firmó con Quebec un programa de financiación compartida para la enseñanza de la lengua. En las siguientes décadas estos programas federales crecieron considerablemente, en su mayoría puestos en marcha por ONG conocidas como “*Services Provider Organizations*” (SPOs) a través de contratos contributivos. Según cifras del CIC existirían más de 500 de estos acuerdos en todo el país. Adicionalmente existen acuerdos con SPOs financiados a nivel provincial y por otras organizaciones o fundaciones. El presupuesto para los programas de acogida e integración en Canadá se ha incrementado de \$328 millones en 2000/2001 a \$1.1 billones en 2010/2011, lo cual incluye las transferencias a los gobiernos de Quebec, British Columbia y Manitoba, (Seidle: 2010 pp. 50-51).

Cuando Quebec recibió las competencias para la integración y acogida de los inmigrantes, las demás provincias no reclamaron similares competencias en integración, su interés principal era poder seleccionar a determinado tipo de inmigrantes económicos. Fue el gobierno federal el que promovió este proceso para disminuir la sensación de asimetría que podía crear el acuerdo, pero sólo los gobiernos de Manitoba y British Columbia aceptaron la oferta obteniendo la devolución de los programas (ECHAPMAN:2010, EJUNEAU: 2010). En 2005 el gobierno federal y Ontario llegaron a un acuerdo que dotaba a la provincia de un fondo de \$920 millones para gastos en integración y acogida, sin embargo la administración de los programas permanece en manos del Ministerio de Inmigración y Ciudadanía (*Citizen and Immigration Canada*, CIC), aunque se establecen mecanismos de gobernanza que permiten al Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Ontario participar en la

planificación y evaluación de los programas. Asimismo el acuerdo otorgó participación a la ciudad de Toronto, por lo que fue el único acuerdo formal federal-provincial-municipal en este campo (Seidle: 2010, ECARSON).

Tabla 5.2: Acuerdos de inmigración Federal-Provincial-Territoriales		
Tipo de Acuerdo	Provincias/territorios	Fecha de firma o renovación
“ <i>Devolution</i> ” de parte de responsabilidad por la selección de inmigrantes y gestión de los servicios de acogida e integración.	Quebec	1991
La provincia se responsabiliza por la planificación y prestación de los servicios de acogida siguiendo los lineamientos del gobierno federal y recibiendo una compensación	Manitoba British Columbia	1996 (2003) 1998 (2010)
Cogestión de los servicios de acogida por los gobiernos federal y provincial, pero el gobierno federal es responsable de las prestaciones. Se establecen mecanismos formales de consulta y los consorcios con las municipalidades son considerados un objetivo.	Ontario Alberta	2005 2007
El gobierno federal y provincial colaboran en el reclutamiento de inmigrantes y la planificación de servicios de acogida, pero sin la existencia de mecanismos formales de consulta. Los servicios de acogida son prestados por el gobierno federal.	Saskatchewan Nova Scotia Prince Edward Island Yukon	1998 (2005) 2007 2001 (2008) 2001 (2008)
El gobierno federal y provincial sólo cooperan en el reclutamiento (por ejemplo: <i>Provincial Nominee Program</i>) y los servicios de acogida son gestionados y prestados por el gobierno federal	New Brunswick Newfoundland and Labrador Northwest Territories	1999 (2005) 1999 (2006) 2009
Fuente: elaboración propia sobre la base de: Tolley: 2009 y CIC: 2006, p. 51		

Según Seidle estos convenios han permitido mayor innovación especialmente en el desarrollo de programas de enseñanza del idioma adaptados a las necesidades de las provincias y se han producido mejoras también en los programas impartidos por el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía de Canadá (CIC). Existirían sin embargo dos ámbitos que deberían mejorarse: la medición de los resultados y la *accountability*. En el caso particular de Quebec, como resultado de los acuerdos de inmigración, no tiene obligación de rendir cuentas por los fondos que recibe del gobierno federal. Si bien existen reportes del Ministerio de Inmigración de Quebec, parte de los fondos gastados se transfieren a otras áreas como educación, lo que dificulta su seguimiento (Seidle: 2010).

Algunos autores sostienen por tanto que los tratados de inmigración con Quebec han tenido un efecto dominó en el sistema de inmigración canadiense impulsando relaciones asimétricas entre el nivel federal y las provincias, lo que ha fomentado la difusión y pérdida de coherencia de la acción gubernamental en materia de inmigración (Kostov:2008, Seidle:2010). Canadá es probablemente la única federación donde los gobiernos subnacionales participan en la selección de inmigrantes pero como explica Banting la asimetría por si sola no necesariamente incrementa la capacidad de las políticas de inmigración para adaptarse a la diversidad regional, pues esto dependerá del color político o ideología de los gobiernos y de su disposición para promover una mayor o menor relación con la sociedad civil, con las comunidades locales, con los proveedores de servicios (SPOs) o con las municipalidades (Banting:2012).

Como resultado de la asimetría en las políticas de acogida de los inmigrantes (Seidle, 2010) distingue por lo menos cinco modelos de relaciones intergubernamentales en Canadá:

- El modelo de control provincial comprehensivo (Quebec)
- El modelo de devolución (British Columbia, Manitoba): la provincia acepta la responsabilidad en la prestación de servicios.
- El modelo de gestión conjunta (Alberta): los funcionarios federales y provinciales seleccionan conjuntamente los programas que serán financiados y deciden la adjudicación de fondos por parte de los niveles de gobierno.
- El modelo de tres niveles (o multinivel) (Ontario): un comité federal-provincial con una participación formal de la ciudad de Toronto toma las decisiones.
- El modelo de consulta (otras provincias): se comparte información y se establecen consultas con el gobierno federal que continua administrando los servicios de acogida a través de oficinas regionales mediante acuerdos con ONGs o SPOs.

La gobernanza de este sistema de inmigración tan complejo funciona a través de tres espacios: las reuniones anuales de ministros, las reuniones de viceministros y las reuniones ejecutivas con los asistentes de los viceministros. En todos estos espacios Quebec participa como observador. Sobre el funcionamiento de dichos espacios el

Asistente Adjunto de Inmigración del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC) explicó lo siguiente:

“Tenemos una muy buena estructura de gobernanza, hay una reunión anual de los ministros de inmigración donde participan el gobierno federal y ocho provincias. Hay una mesa de viceministros que se reúne dos veces al año que es organizada conjuntamente por mi viceministro y el de alguna de las provincias de manera rotativa. En el nivel inferior hay una mesa de temas administrativos que yo dirijo de manera compartida con Nova Scotia y que reúne a nuestros colegas funcionarios de alto nivel federal donde damos directrices en cinco grupos de trabajo donde se trabajan temas económicos, de acogida, investigación, evaluación y desarrollo. Quebec participa como observador en todos estos grupos” (ELINKLATER: 2010).

Por su parte las funcionarias entrevistadas en el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales de Quebec aportaron su versión sobre el funcionamiento de dichos espacios:

“En el área de inmigración participamos de dos reuniones al año. Una es la reunión de ministros. Primero hay una cena el día antes de la reunión donde participan sólo los ministros, al día siguiente hay una reunión hasta las tres de la tarde y participan todos los ministros de inmigración de Canadá y el del gobierno federal. Luego hay reuniones dos veces al año de los viceministros. Pero el día antes de la reunión de los ministros, los viceministros también se reúnen para preparar la reunión, se reúnen antes y después para dar forma a los acuerdos. Entonces los viceministros de inmigración en realidad se reúnen dos o tres veces al año. Generalmente en estas reuniones se discuten entre cuatro o cinco asuntos. En algunos de éstos asuntos Quebec se pronuncia y dice que como tiene un acuerdo con Canadá no va a participar de lo acordado allí. Por ejemplo cuando se planifica el número de inmigrantes que va a recibir Canadá nosotros no participamos, porque nosotros decidimos esto solos y luego se lo informamos al gobierno de Canadá y el gobierno de Canadá acepta este número y solo después de esto el gobierno federal establece su propio número que propone al resto de las provincias.”(ESAIG: 2010).

En cuanto a los procesos de integración de largo plazo de los inmigrantes, lo primero que hay que considerar es que buena parte de su integración ocurre a través de los servicios generales del Estado de Bienestar que no han sido diseñados específicamente para atenderlos y funcionan con una lógica universal, además de encontrarse bajo jurisdicción provincial. Por lo tanto, es en materia de integración política, naturalización, ciudadanía e identidad nacional donde el gobierno federal despliega su política de integración empleando tres herramientas: la política de multiculturalismo, el *Charter of Rights and Freedoms* y las políticas de naturalización y ciudadanía (Banting: 2012, pp 91-93).

El objetivo principal del multiculturalismo canadiense ha sido el reconocimiento y acomodo de la diversidad cultural, removiendo las barreras a la participación, promoviendo el intercambio entre los grupos y el aprendizaje de las lenguas oficiales. Se trata de un enfoque integracionista que ha permitido desarrollar un sentido de la identidad nacional más inclusivo, capaz de incorporar la diversidad actual, abierta a los nuevos inmigrantes. Como resultado la identidad canadiense se ha construido sobre la aceptación y valoración positiva de la inmigración (Banting: 2012 pp. 93-96).

El *Charter of Rights and Freedoms* complementa y equilibra el multiculturalismo, porque asegura el respeto a las libertades fundamentales del individuo por encima de cualquier tipo de relativismo cultural, con lo que se impide la discriminación basada en la religión, sexo, orientación sexual, raza, etnia, etc. El “*Charter*” ha sido un instrumento para “canadianizar” a los recién llegados invitándolos a concebir al gobierno federal como una fuente de protección ante la discriminación y permitiendo su identificación con una comunidad política *pancanadiense* (Gagnon: 2009, p. 46-47, Banting: 2012, p.94, EGAGNON: 2010). Por último, la naturalización, que en Canadá alcanza uno de los índices más altos del mundo (85%), se permite al cumplir tres años en el país y requiere un examen sobre la democracia, la geografía y la historia que puede darse en inglés o francés pero que no incluye un examen adicional del idioma.⁴⁹ Según explican algunos autores el enfoque y los instrumentos empleados por el gobierno federal para la integración política entrarían en conflicto con las estrategias de construcción identitaria de Quebec, lo que en la práctica colocaría a los inmigrantes en

⁴⁹ Aunque en 2011 se discutía ya la posibilidad de incluir un test de idiomas para garantizar la capacidad de los nuevos ciudadanos de integrarse efectivamente en el mercado laboral.

medio de dos estrategias de construcción nacional en competencia (Banting: 2012, Bilodeau, White & Neil: 2010, EGAGNON: 2010, EBILODEAU: 2010, EROCHER: 2010).

Por ejemplo, ya desde finales de la década de 1960s, el Primer Ministro Pierre Trudeau (1968-1984) afirmaba lo siguiente:

“Una manera de dismantelar el separatismo es realizando inversiones cuantiosas en tiempo, energía y dinero en la construcción nacional en el nivel federal. Se trata de crear una imagen de Canadá que vuelva todo interés separatista poco atractivo. Debería por tanto invertirse en elementos como: banderas nacionales, himnos, educación, arte, corporaciones de medios de comunicación, compañías de cine, además de integrar el territorio mediante una red de autopistas, carreteras, aerolíneas, proteger la cultura y la economía nacional mediante impuestos y tarifas y promover que la propiedad de los recursos y la industria estén en manos de nacionales. Con estas medidas, en poco tiempo se podría hacer sentir al conjunto de la ciudadanía que sólo a través de marco del Estado federal, de su lengua, cultura, instituciones, tradiciones y estándares de vida puede estar protegida de ataques externos o divisiones internas” y añadía: *“la ventaja y el peligro del federalismo es que permite el desarrollo de un consenso regional basado en valores regionales, al punto que el federalismo está destinado a fallar si el nacionalismo que cultiva es incapaz de generar una imagen nacional que sea inmensamente más atractiva que las imágenes regionales”* (Trudeau: 2005, pp. 222- 223).

Lo cierto es que las políticas de integración modernas en Canadá se desarrollaron como una respuesta a la “Comisión de Bilingüismo y Biculturalismo” (*B&B Commission* (1963-1969). Esta comisión abordó el incremento del sentimiento nacionalista en Quebec con el mandato de examinar la situación del bilingüismo y las relaciones culturales así como las prácticas de acomodamiento en francés e inglés. Las conclusiones de la “*B&B Commision*” influyeron en la adopción de la “Política multicultural” de 1971 reafirmada en la “*Canadian Muticulturalism Act*” de 1988. La integración de los inmigrantes, ha ocupado desde entonces un lugar central en la política multicultural, convirtiendo la retención y promoción de la identidad etnocultural en una forma de promoción de la participación de los inmigrantes en la sociedad

canadiense. Cuando los patrones de inmigración cambiaron, diversificándose los países de origen, este marco legislativo aceptado por todos los canadienses permitió manejar el incremento de los niveles y tipos de diversidad integrándolos bajo un enfoque multicultural (Carson: 2010, pp. 6-7, ECARSON: 2010).

A nivel institucional, las políticas de integración federales se encuentran repartidas entre dos ministerios: *Citizenship and Immigration Canada* (CIC) y *Canadian Heritage* (CH). Los programas del CIC deberían cubrir las necesidades de acogida durante los tres primeros años después de la llegada de los inmigrantes mientras que los siguientes años estarían a cargo de CH. Sin embargo en la práctica, las intervenciones de ambos ministerios se superponen, siendo aún más borrosa la diferencia desde el traspaso del Programa de Multiculturalismo al CIC y el nombramiento del anterior ministro de CH como nuevo ministro del CIC a partir de 2008. Básicamente las diferencias entre las actividades del CIC y CH, radicaban en que las primeras se orientaban hacia la acogida y el aprendizaje de los idiomas oficiales mientras que el programa multicultural tendía a concentrarse en la adaptación de más largo plazo a las instituciones canadienses. Este programa tiene como objetivos principales la identidad, la justicia social, la participación cívica, el desarrollo de capacidades entre las comunidades culturales y las minorías visibles para participar de la sociedad canadiense, eliminando barreras al interior de las instituciones que impidan la participación plena de la diversidad de la sociedad canadiense, además de promover el debate y la lucha contra el racismo (Andrew & Abdourhamane: 2011, p.55, ECARSON: 2010).

Canadian Heritage (CH) sin embargo mantiene otros programas vinculados a la inmigración: el Programa de Lenguas Oficiales y la coordinación y dirección política del Plan Transversal Contra el Racismo, diseñado para crear vínculos y promover la coordinación horizontal a lo largo de varios ministerios del gobierno federal.⁵⁰ Otros departamentos involucrados en las políticas de integración son el de salud, mujer, seguridad pública, industria, transporte infraestructuras y comunicaciones. En ese sentido, la coordinación de la política de inmigración al interior del gobierno federal es bastante compleja dada multiplicidad de instancias que participan (Andrew & Abdourhamane: 2011, p.56-58). A ello hay que añadir que el modelo de

⁵⁰ Los ministerios incluidos son: *Citizenship and immigration Canada*, *Canadian Heritage*, *Human Resources & Social Development Canada*, *Department of Justice*.

implementación de dichas políticas recae fuertemente en la intervención del tercer sector a través de las “*Services Provider Organizations*” (SPOs), así si bien los gastos del gobierno federal en integración de los inmigrantes, clasificados dentro de los “gastos sociales” ascendían a \$ 6,008,812 en 2010. El 60% de estos gastos eran concesiones a terceros actores (gubernamentales o no gubernamentales) y contribuciones. Sólo los programas de ciudadanía forman parte de los gastos operativos del propio CIC, es decir se implementan directamente por el Estado canadiense (Ver Anexo: 14).

Desde 2008, el CIC diseñó un nuevo enfoque en materia de programación de políticas de acogida para responder mejor a las necesidades de los inmigrantes y a su integración en el largo plazo. Las áreas en las que se centraba eran: orientación, habilidades lingüísticas, acceso al mercado de trabajo, comunidades de acogida, desarrollo de programas y políticas. Las actividades bajo las comunidades de acogida incluían los “*Local Immigration Partnerships*⁵¹” (LIPs) como instrumento de apoyo a los recién llegados para desarrollar redes sociales y conectarlos con la sociedad canadiense, involucrando a las comunidades y barrios en la bienvenida de los nuevos inmigrantes y promoviendo su participación plena (Carsons: 2010, p. 14, ECARSON: 2010) (Ver Anexo 15).

5.2. Los mecanismos de relaciones intergubernamentales en el Acuerdo de inmigración Canadá- Quebec sobre inmigración (1991)

El acuerdo entre Canadá y Quebec sobre inmigración de 1991, prevé el compromiso de colaboración y consulta de las partes sobre la aprobación de reglamentos o leyes que lo modifiquen (Gobierno de Quebec: 1991 Cap. IV, Art, 31, p. 6). Las negociaciones para modificar el acuerdo pueden abrirse a petición de cualquiera de las partes con un

⁵¹ Asociaciones locales de inmigración.

preaviso de al menos seis meses, pero si no se llega a un acuerdo sobre su modificación el convenio sigue vigente (Gobierno de Quebec: 1991, Cap. IV, Art. 33, p. 6).

El anexo A del acuerdo establece las modalidades de su puesta en práctica. Crea un Comité Mixto y un comité de Aplicación. El Comité Mixto tiene el mandato general de favorecer la armonización de los objetivos económicos, demográficos y socioculturales de ambas partes en materia de inmigración e integración y coordinar la puesta en marcha de las políticas de Canadá y Quebec, para lo que realiza un examen anual de las tendencias en materia de número de inmigrantes acogidos con relación al número proyectado. Ésta entidad está copresidida por la persona designada por el Ministro de Empleo y de Inmigración de Canadá (Actualmente por el CIC) y por aquellos designados por el Ministerio de Comunidades Culturales e Inmigración de Quebec (MCCI) y se reúne una vez al año como mínimo (Gobierno de Quebec: 1991, Anexo A, pp.2-3).

El mandato del comité mixto es (Gobierno de Quebec: 1991):

- Adoptar las directivas conjuntas elaboradas por el comité de aplicación
- Asegurar el intercambio de documentos de análisis e información y promover proyectos conjuntos de investigación y evaluación de los flujos migratorios.
- Favorecer la comprensión del orden de las prioridades en función de las categorías de inmigrantes, supervisar y asegurar el tratamiento de las demandas presentadas por los inmigrantes a Quebec en los mejores términos.
- Avisar sobre las modificaciones que Canadá desea aportar a la definición de las categorías de inmigrantes y a las categorías de personas no admisibles.
- Discutir las normas establecidas por Quebec a las que deben ceñirse los residentes que desean reunificar o apadrinar un familiar.
- Poner en marcha comités permanentes o temporales y arbitrar eventuales divergencias que pudiesen surgir en el seno de esos comités.
- Revisar al menos una vez al año los servicios de acogida y de integración ofrecidos por Canadá y Quebec.
- Permitir que Quebec informe previamente a Canadá sobre los países donde pretende concentrar sus esfuerzos para alcanzar sus objetivos de reclutamiento.

El Acuerdo también contempla que las dos partes se comprometen a transmitir todas las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio de sus responsabilidades respectivas previstas en el acuerdo, además se autoriza el acceso de Quebec a las informaciones relativas a la validación de ofertas de empleo de trabajadores temporales (Gobierno de Quebec: 1991, Cap VII, Anexo, p.8).

El Comité de Aplicación tiene el mandato general de coordinar la puesta en marcha del acuerdo, trabaja bajo la dirección del Comité Mixto que puede confiarle mandatos específicos. Es copresidido por un representante designado por el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC) y por un representante designado por el Ministro de Comunidades Culturales e Inmigración de Quebec (MICC). Los copresidentes son asistidos por miembros designados por cada una de las partes y se pueden añadir miembros *ad-hoc*. La secretaría del Comité está compuesta por dos cosecretarios designados por el CIC y el MICC respectivamente. Este comité se reúne al menos dos veces al año (Gobierno de Quebec: 1991, Anexo A-pp. 3,4). Las tareas específicas del comité de aplicación pueden verse en el (Anexo: 16).

En materia de integración, el Acuerdo identifica en el Anexo B, los servicios sujetos a “*devolution*” por parte del gobierno federal y por los cuales Quebec debe recibir una compensación. Se estipula que la lista será reexaminada al menos una vez al año y con la frecuencia que considere conveniente el Comité Mixto. Los servicios ofrecidos por Quebec en materia de acogida e integración corresponden en su conjunto a aquellos ofrecidos por Canadá en el resto del país (Gobierno de Quebec: 1991, Anexo A, pp. 6) y el monto de las compensaciones hasta el año 1995 se establecen en el Anexo B y a partir de entonces se aplica una fórmula que toma como base el monto de compensación del año precedente, añadiendo un factor de indexación.

El Director General del Ministerio de inmigración de Canadá (Citizen and Immigration Canada, CIC) destacado en Montreal señala lo siguiente sobre su participación en los dos comités de seguimiento del acuerdo desde hace ocho años:

“Los mecanismos de gobernanza están escritos en el acuerdo y todo funciona tal cual está redactado. Tenemos dos niveles: un comité mixto con viceministros o funcionarios

de alto rango de ambos gobiernos federal y provincial que se reúne una vez al año para tratar los temas acordados. Y luego hay un comité ejecutivo donde participan directores generales, allí nos sentamos a trabajar los temas y funciona bastante bien. El acuerdo con Quebec está redactado de tal manera que permita cierta flexibilidad, nosotros intentamos respetar los parámetros, roles y responsabilidades; normalmente Quebec suele tratar de obtener más y nuestra función es decirles que no y seguir lo que dice el acuerdo, pero ellos siempre lo intentan, algunas veces aceptamos sus propuestas pero otras veces tenemos que negociar y así ha evolucionado la relación” (EDESCHAMPS: 2010).

Las funcionarias del Ministerio de Relaciones Intergubernamentales de Quebec por su parte también manifiestan que las reuniones de los comités de seguimiento del acuerdo funcionan bastante bien. Pero el problema estaría por fuera de dicha comisión y del acuerdo de inmigración con Ottawa y radicaría en el cada vez más frecuente uso del *Spending Power* o poder de gasto (SPO) del gobierno federal para financiar programas condicionados para la integración de los inmigrantes en el resto de las provincias. En virtud del acuerdo federal-provincial de 1991, Quebec no acepta la intervención del gobierno en su política de integración porque las transferencias condicionadas distorsionarían su capacidad de establecer prioridades para sus políticas y porque consideran que sólo deben rendir cuentas y ser controlados por su Asamblea Nacional y sus ciudadanos. Pero ello significa entonces que Quebec está perdiendo dinero porque mediante el SPO (Poder de gasto) el gobierno federal viene modificando de facto el reparto financiero establecido en el acuerdo de inmigración por el que Quebec debería recibir el 50% de todos los recursos destinados a integración, cifra que debía ajustarse si se producía algún incremento del monto total para no perjudicar a Quebec. Sin embargo el acuerdo de 1991 no incluye el uso del poder de gasto del gobierno lo cuál desde el punto de vista del gobierno de Quebec sería un problema. En palabras de las funcionarias entrevistadas:

“Para el seguimiento de la comisión mixta hay una persona encargada con la que coordinamos constantemente por teléfono y por email. Para preparar la conferencia nos reunimos, porque lo que se trate allí necesita la aprobación del ministro de relaciones intergubernamentales. En estas reuniones generalmente el gobierno federal acepta nuestras propuestas, no está obligado, pero suele hacerlo. El gobierno federal

también le comunica e informa a Quebec de todas las decisiones que va a tomar sobre inmigración. La regla principal de nuestra relación es lograr la coherencia de las políticas. El problema que tenemos sin embargo es que el gobierno federal tiene mucho dinero y utiliza el poder de gasto (SPO) para decir ‘ajá esto es importante así que voy a designar a dos personas para que den dinero para proyectos’. Pero desde nuestro punto de vista somos nosotros los que tenemos jurisdicción y no queremos que el gobierno federal financie a estas pequeñas organizaciones. Desde 2004 se hacen muchos acuerdos para invertir mediante el poder de gasto en todas las provincias excepto en Quebec. Nosotros no quisimos estas transferencias porque son condicionadas y exigían accountability, entonces nosotros les decimos que si hay que hacer alguna accountability lo haremos a través de nuestra Asamblea Nacional para rendir cuentas ante nuestros ciudadanos. El gobierno federal abusa del poder de gasto y en ninguna parte de la constitución dice que tiene derecho a invertir en jurisdicción provincial. Las condiciones que pone el SPO distorsionarían nuestras prioridades como gobierno, así que preferimos perder dinero, pero ese es el punto: que el acuerdo dice que Canadá le dará dinero a Quebec (un 50%) para las políticas de integración de los inmigrantes y que si se incrementa la suma se la debe incrementar a Quebec también, pero el gobierno lo que hace desde 2004 es utilizar el poder de gasto para poner en marcha programas de integración, financiar SPOs (organizaciones proveedoras de servicios) en las provincias con programas condicionados y Quebec como no acepta rendir cuentas ante el gobierno federal y que ellos definan las prioridades de su política, está perdiendo ese dinero y esta en desventaja. Lamentablemente lo que haga el gobierno federal con el poder de gasto (SPO) no está cubierto en el acuerdo de 1991” (ESAIG: 2010).

Sobre los temas tratados en la comisión entre 2002 y 2010, el funcionario del CIC entrevistado manifestó que se discutían los volúmenes de inmigración. Según el acuerdo, Quebec puede obtener hasta el 25% de los flujos pero a su vez las demás provincias reclaman incrementar sus volúmenes de inmigración, el problema es que incrementar la inmigración en una provincia significa reducirla en otra, porque el volumen total que Canadá está en capacidad de gestionar es de 250 mil inmigrantes anuales. Por ello se viene discutiendo sobre la necesidad de establecer una planificación

de la inmigración de más largo plazo.⁵² Otro tema de discusión era la reforma de la gestión de las solicitudes de asilo, cuya lentitud permitía que muchos inmigrantes permanecieran durante años en Canadá y Quebec recibiendo prestaciones sociales. La reforma del sistema era un tema muy sensible desde diversos sectores en Canadá, pero finalmente se había logrado en el 2010 para lo cual había sido necesario mantener informado al gobierno de Quebec durante todo el proceso de negociaciones y lograr su apoyo (EDESCHAMPS: 2010).

Otro tema que se discute en las reuniones es el interés de Quebec de obtener la potestad de definir el criterio para la definición de familia e incluir a familias extensas en las reagrupaciones familiares en la provincia. Un tema con el que el gobierno federal no está de acuerdo pues una definición diferenciada de la familia iría contra lo estipulado en el acuerdo de 1991 pero además entraría en conflicto con el *Charter of Rights and Freedoms*. Finalmente en la comisión se resolvían colaborativamente temas como la situación de los haitianos aceptados por Quebec con permisos temporales luego del terremoto, que no habían logrado conseguir trabajo y de cuyas prestaciones sanitarias y sociales debía encargarse uno de los dos gobiernos. Otro de los temas de discusión con Quebec era la situación de las comunidades anglófonas al interior de la provincia, porque dentro de su política de bilingüismo el gobierno federal apoya a las comunidades francófonas de fuera de Quebec sin embargo debido al acuerdo, se encuentran impedidos de apoyar a las minorías anglófonas en Quebec lo cual también entra en conflicto con el “*Charter of Rights and Freedoms*” (EDESCHAMPS: 2010).

6. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN QUEBEC 1995-2011

Para el 2008 Quebec recibía el 13,8% del total de inmigrantes a Canadá, un porcentaje inferior a su peso demográfico que era de 23,8%. Para 2009 el 80,2% de los inmigrantes admitidos entre 1998-2007 permanecían en la provincia. Pero la inmigración no se distribuye de manera homogénea. La mayoría de quebequeses francófonos viven en Montreal (81,4%), 10% de quebequeses nacieron en el extranjero y cada año la Isla de

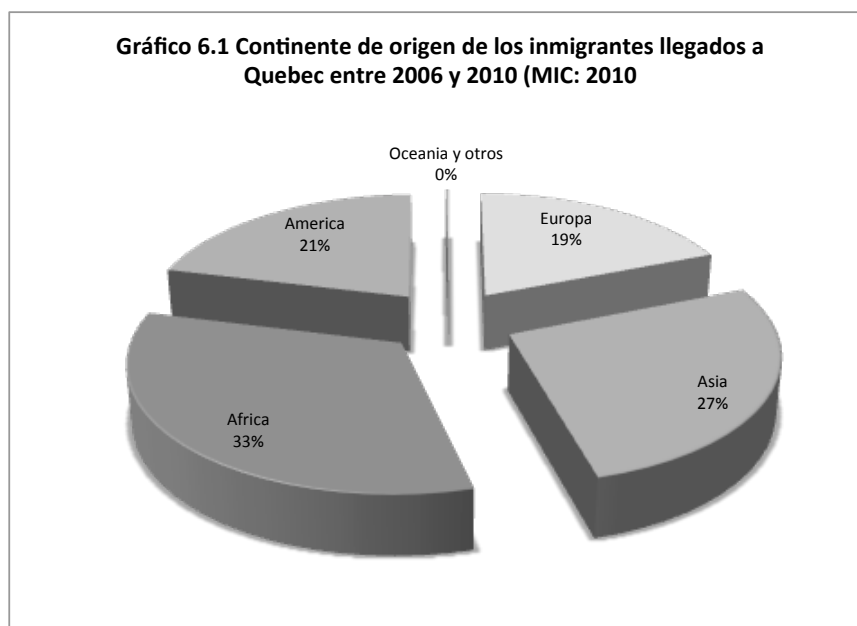
⁵² En 2010 la planificación del gobierno federal era anual mientras que Quebec planificaba para cada tres años.

Montreal atrae a cerca del 75% de los inmigrantes que llegan a Quebec (entre 20,000 y 30,000 personas) de los cuales la mitad se establece en la ciudad de Montreal (Gagnon, 2009, p. 40). La inmigración que se instala fuera de la Región Metropolitana (RMR) de Montreal es muy modesta en cifras absolutas y su composición difiere dependiendo del estatus migratorio: mientras que la inmigración altamente cualificada, la gente de negocios y otros inmigrantes económicos están concentrados en la metrópoli (85%), aquellos admitidos por reagrupación familiar y los refugiados se establecen fuera (15%) en lugares como Laval (5,4%), Longueuil (4,7%), Brossard (2,3%), Dollard-des-Ormeaux (1,2%) y Côte-Saint-Luc (1,4%) (Germain & Trinh: 2010, pp. 10-12).

Entre 2006 y 2010 Quebec recibió 238,553 inmigrantes, en el 2010 la inmigración económica representaba el 69, 5% de los flujos 21,7% de los inmigrantes admitidos entre 2006 y 2010 pertenecían a la categoría de reagrupamiento familiar y 11% eran refugiados. Un 61,7% de los inmigrantes recibidos conocían el francés y 37,4% el francés y el inglés, de este total, un 24,3% eran francófonos únicamente. El principal lugar de origen de los inmigrantes durante el último quinquenio era el Norte de África (32,7%), seguido de Asia (27%), América (21,3%) y Europa (18,9%). Los principales países de nacimiento de los nuevos inmigrantes eran: Algeria, Marruecos, Francia, China y Colombia. El promedio de escolarización era de 14 años y un 34% alcanzaba una escolarización de 17 años. Las principales categorías profesionales de los nuevos inmigrantes para 2006-2010 fueron las ciencias naturales y aplicadas, los negocios, las finanzas, la administración pública, la venta de servicios, las ciencias sociales y la enseñanza (MICC: 2010).

La inmigración a Quebec suele clasificarse en tres grupos según el momento de su llegada a Canadá: los flujos anteriores a los años 1970s, que representaban al 21% de la población en 2006, las oleadas de los años 1970-2000 (56%) y la inmigración posterior a 2001 (23%). A lo largo de estos tres períodos ocurrieron cambios importantes en el origen de los flujos, que influyeron en la evolución de las políticas migratorias. En el primer período la inmigración era principalmente de procedencia europea, pero después de la segunda guerra mundial y especialmente desde los años 1960s los flujos migratorios se diversificaron porque Canadá adoptó una legislación que abrió la puerta a nuevas categorías de inmigrantes: reunificación familiar, refugiados, inmigrantes económicos. Es también a partir de esta etapa en que el gobierno federal adopta una

actitud de consulta a las provincias en materia de inmigración convirtiéndose Quebec en un actor significativo en este campo (Germain & Trinh: 2010, p. 5).



La inmigración reciente a Quebec se caracteriza por la preponderancia de personas de países en desarrollo y un incremento de las minorías visibles (9% de la población quebequesa y 16% de la población de Montreal declaran pertenecer a esta categoría, que también incluye a personas nacidas en Canadá). A diferencia del resto del país donde la inmigración asiática es el grupo más numeroso, en Quebec el primer lugar lo ocupan los inmigrantes de África del Norte (33%) lo que responde a la importancia concedida a la política lingüística y a la preservación del francés (Germain & Trinh: 2010, pp. 5-8), (Ver Tabla 6.1).

6.1. El interculturalismo como modelo de integración y construcción nacional en Quebec.

El desarrollo de un modelo intercultural para la integración de los inmigrantes en Quebec está marcado por dos tensiones: una tensión central ha sido la necesidad de diferenciarse del modelo multicultural desarrollado por el gobierno federal de Trudeau (PL) en el contexto de repatriación de la constitución y de demandas nacionalistas que desembocaron en dos referéndums sobre la libre asociación de Quebec (1980 y 1995). La otra tensión tiene que ver con el diferente énfasis colocado por el Partido Liberal de

Quebec (PL) y el nacionalista Partido Quebequés (PQ) en el discurso político sobre la integración de los inmigrantes. En el primer caso se subraya la integración y reconocimiento de las comunidades culturales desde una perspectiva un tanto más cercana al multiculturalismo canadiense, ocupada sobre todo en la eliminación de barreras para la integración de los inmigrantes, pero colocando al mismo tiempo un fuerte énfasis en el reconocimiento de la individualidad y en un contrato social sustentado en los principios de la Carta de Libertades y Derechos de Quebec. Del lado de los nacionalistas en cambio se otorga centralidad a la construcción de un concepto cívico de ciudadanía quebequesa. Éste segundo discurso tomó mayor fuerza luego del fracaso del último referéndum separatista en 1995 por unos pocos miles de votos, que fueron atribuidos en buena parte a la lealtad de los inmigrantes nacionalizados con el gobierno federal, que les habría otorgado la ciudadanía canadiense.

Por lo tanto es desde 1995 que se va a impulsar un discurso muy fuerte de integración de los inmigrantes articulado en torno a la idea de una ciudadanía quebequesa y la pertenencia a una cultura pública común donde el francés sería la lengua compartida. A pesar de estas dos grandes tensiones, algunos de los autores y varias de las personas entrevistadas para ésta investigación sostienen que en la práctica los programas y políticas de integración de los inmigrantes canadiense y quebequés, así como las visiones de integración del Partido Liberal de Quebec y el Partido de Quebec guardan más similitudes que diferencias, y que en todo caso las diferencias serían más de énfasis que sobre sus fundamentos más profundos (EROCHER:2010, EMCANDREW: 2010, EIACOVINO:2010, EDESCHAMPS,:2010, EBILODEAU: 2010,). Por lo tanto el principal terreno de confrontación entre ambos modelos se daría en el plano discursivo, político y académico.

6.1.1. El diálogo entre el interculturalismo y el multiculturalismo:

Según explica Gagnon “las políticas cívicas y públicas no pueden entenderse sin una comprensión clara de los procesos políticos relacionados con las estrategias de construcción nacional”. Esta premisa sería particularmente importante en el caso canadiense, donde “la naturaleza precaria de la identidad pan-canadiense habría sido una suerte de símbolo nacional debido a la persistente pregunta existencial sobre Quebec. De esta manera, el gobierno federal habría enfrentado al mismo tiempo la

necesidad de definir los elementos de pertenencia a Canadá e incorporar identidades culturales diversas, junto con una identidad nacional minoritaria que contaba con instituciones políticas y un territorio propio” (Gagnon: 2009 p. 375).

Dice Gagnon que el multiculturalismo impulsado por el gobierno federal fue resultado de la búsqueda de un modelo de integración diferente al del liberalismo radical americano. Su premisa principal es la idea de que las culturas políticas pueden participar en la vida democrática con iguales ventajas y que sus especificidades culturales deben protegerse y promoverse por el gobierno. Así el enfoque multicultural enfatiza la preponderancia de muchas culturas diferentes por oposición a la visión jacobina del Estado que sería una aberración en los tiempos actuales. Sin embargo Gagnon sostiene que este modelo cometería otro error igual de grave: el de colocar los reclamos de las minorías nacionales como Quebec en el mismo nivel que los de las comunidades culturales, lo que en la práctica reforzaría la hegemonía del grupo mayoritario anglófono (Gagnon: 2009, pp. 41-42, 274).

El interculturalismo de Quebec, buscaría un equilibrio entre los derechos individuales y el relativismo cultural, enfatizando la “fusión de horizontes” a través del diálogo y el consenso. El reconocimiento de las culturas minoritarias se construiría por medio de un contrato moral como principio integrador a través del cual los grupos etno-culturales son empoderados para contribuir a la sociedad empleando una lengua común, y para dejar su huella partiendo de los principios básicos de la cultura pública común. La incorporación de los inmigrantes o de las culturas minoritarias en una comunidad política más amplia es concebida como una tarea recíproca, un contrato moral entre la sociedad de acogida y los grupos culturales particulares (Gagnon: 2009, p. 374- 378).

Desde la “*Révolution Tranquille*” la intervención constante del gobierno provincial en diferentes dimensiones de la vida de los quebequeses ha respondido a un proyecto gradual de construcción de ciudadanía y afirmación nacional frente a los intentos de construcción de una nacionalidad pancanadiense. En este esfuerzo de construcción de su propio modelo de integración, Quebec ha formulado una respuesta al enfoque multicultural, afirmando la primacía del Estado quebequés en las políticas de identidad (Gagnon: 2009, pp.371, 373). Un elemento clave de este modelo de integración alternativo ha sido el discurso basado en la ciudadanía, donde se considera a la lengua

francesa como principal vehículo de preservación de la identidad. “La inmigración y la integración de los nuevos ciudadanos, aparecen pues estrechamente vinculados a la suerte de la nación quebequesa” (Gagnon: 2009, p. 374). En palabras del propio Gagnon:

“Mucha gente probablemente diga que el interculturalismo y el multiculturalismo son lo mismo y que sólo tienen una diferencia de énfasis. Pero creo que hay algunas diferencias entre ambos: primero simbólicas, porque en una sociedad multicultural se coloca el énfasis en la segmentación, la diversificación, la diversidad y las identidades plurales, yuxtaponiendo y segmentando de tal manera que la imagen que proyectas de ti mismo es una imagen segmentada. Mientras que la imagen que el modelo intercultural sugiere es la de juntarnos, es el nosotros, el compartir, el convivir, lo que al final no es tan difícil pero psicológicamente hablando hace una gran diferencia. Entonces cuando vienes a Quebec sabes que hay una expectativa de que te conviertas en un miembro de una sociedad, no te vas a convertir en un miembro de una ‘subsociedad’, sino en un miembro de una sociedad dada que aspira a vivir junta y que comparte algunas cosas: una cultura pública común, una ciudadanía. Vas a ser animado a ir a la escuela con gente del grupo mayoritario, vas a ser invitado a compartir muchos significados de referencia dados y muchos códigos culturales. Esto es lo que el modelo intercultural sugiere” (EGAGNON: 2010).

En 1968, se creó el Ministerio de Inmigración de Quebec (MIQ) que fue muy activo en casi todos los aspectos vinculados a la inmigración excepto con el reclutamiento. Algunas de sus actividades incluían un servicio de búsqueda de empleo para los nuevos inmigrantes, apoyo para la adaptación de los grupos comunitarios y la financiación de programas de herencia cultural y lingüística, incluyendo la traducción de literatura en francés para tender puentes entre las comunidades alófona⁵³ y francófona. Entre 1969-1980, el presupuesto de este Ministerio se incrementó de \$2,8 a \$20 millones lo que revela el peso otorgado a las políticas de integración en el contexto de la “*Révolution Tranquille*”. Paralelamente se aprobó una serie de medidas legislativas sobre la lengua: la *Loi sur la Langue Officielle*⁵⁴ (Ley 22), aprobada por el Partido Liberal en 1974, definía a Quebec como una sociedad francófona y unilingüe,

⁵³ Término empleado en Canadá que designa a quienes no hablan ni francés ni inglés.

⁵⁴ Ley sobre la lengua oficial.

posteriormente *La Charte de la Langue Française*⁵⁵ (*Ley 101*) aprobada en 1977 durante el gobierno del *Premier Lévesque* (PQ), afirma la visión de una comunidad política quebequesa unilingüe pero pluriétnica, dando forma a un enfoque que ha alimentado los siguientes modelos de integración hasta el día de hoy (Gagnon: 2009, p. 374).

En 1981, el gobierno dio a luz una primera publicación donde se sentaban las bases del modelo quebequés de integración: “*Autant de façons d’être Québécois*”⁵⁶. La idea central que allí se planteaba era que - a diferencia del modelo multicultural canadiense- la integración en Quebec debería orientarse hacia la convergencia. Las batallas jurisdiccionales de la “*Révolution Tranquille*” y los conflictos lingüísticos de la década de 1970 culminaron pues en un discurso completamente articulado en torno a la ciudadanía quebequesa, donde el interculturalismo se convirtió en la política oficial para gestionar la polietnicidad (Gagnon: 2009, p. 374).

Mc Andrew coincide con la apreciación de que el incremento de la importancia de la inmigración en la agenda pública de Quebec respondió a un tema demolingüístico: en un contexto en el que la tasa de fertilidad de los francófonos paso de ser una de las más altas a una de las más bajas de occidente, la integración de los inmigrantes se convirtió en un factor determinante en el futuro lingüístico de Quebec. Lo interesante es que la respuesta ante este reto no fue defensiva sino de mayor apertura, lo cual podría explicarse por la especificidad de los contextos de migración canadiense y norteamericano donde existe una convicción en el discurso público de que la inmigración representa una contribución al desarrollo de cualquier sociedad en términos económicos, culturales y sociales. Asimismo, Quebec comparte con Norteamérica una concepción de la inmigración entendida como un proceso en movimiento permanente, destinada a modificar la sociedad de acogida donde el pluralismo se considera una característica central de la identidad y la ciudadanía. Por ello los sucesivos gobiernos ya sean de tinte nacionalista o federalista habrían estado comprometidos en un proceso de construcción nacional inclusivo (Mc Andrew: 2005, p. 3).

⁵⁵ Carta de la Lengua Francesa.

⁵⁶ “Tantas maneras de ser Quebequés”.

En este modelo cívico basado en la convergencia, el francés es considerado la lengua común de la vida pública y condición esencial para la cohesión de la sociedad, al punto que constituye la base de su propia definición como comunidad política, antes que un derecho individual (Gagnon:2009, p. 376). Por tanto en Quebec: “el francés se presenta como un centro de convergencia para grupos diversos que pueden sin embargo mantener sus especificidades y dejarlas florecer. Mientras la política canadiense privilegia una enfoque individualista a la cultura, la política quebequesa establece claramente la necesidad de reconocer al francés como un bien colectivo que requiere protección y promoción” (Rocher et al.: 1995 p.221) .

Si bien el enfoque intercultural se ha vinculado estrechamente a la identidad quebequesa oponiéndose al multiculturalismo, cuando se observa los enfoques y prácticas de las políticas concretas de las últimas décadas, parece evidente que ambos tienen mucho en común: un fuerte compromiso con la diversidad, considerada la característica principal de la identidad colectiva, una definición de igualdad que toma en cuenta la equidad y una perspectiva anclada en los derechos humanos con sus Cartas de Derechos y Libertades respectivas. Las dos diferencias importantes entre el enfoque quebequés y el canadiense serían solo cuestión de énfasis: a) que el interculturalismo ha tendido a ser más liberal y menos comunitario en sus políticas especialmente en materia de igualdad entre hombres y mujeres, o en temas conflictivos como la libertad religiosa, tanto en los documentos y programas administrativos como en el debate público y b) que el interculturalismo se ha centrado en las políticas lingüísticas y ha tenido hasta hace poco un reconocimiento débil de la persistencia de desigualdades e inequidades interétnicas y del papel del racismo (Mc Andrew: 2005, pp. 12,13).

De esta manera añade la autora que la existencia de un enfoque específico quebequés en materia de integración e interculturalismo sería en buena medida un mito que habría contribuido al sentimiento de seguridad cultural, permitiendo un sentimiento entre los quebequeses de tener en sus manos las políticas de gestión de la diversidad y de creer que su modelo es mejor que el canadiense. Lo que sin embargo habría contribuido a acercarlos al resto del país por medio de una redefinición pluralista de su identidad. Por tanto “podría decirse que “la inseguridad cultural de Quebec, basada en el sentimiento de ser un grupo étnico amenazado ha sido reemplazada lentamente por una inserción en

la matriz de las inseguridades culturales post modernas, al igual que le ocurre a muchas otras naciones del mundo” (Mc Andrew: 2005, p.14,15).

Por su parte, Kymlicka sugiere que el interculturalismo Quebequés y el multiculturalismo canadiense son virtualmente idénticos, ambos reconociendo y acomodando la diversidad al tiempo que respetan los principios liberales democráticos así como las instituciones públicas comunes (Kymlicka: 2001, pp. 280-281). Pero otros autores más críticos encuentran una dosis de republicanismo francés en el modelo quebequés, que se explicaría por el temor acerca de la sobrevivencia del idioma y la cultura francófona (Karmis: 2009, pp. 69-96). Para (Labelle & Salée: 2001, pp. 159-166, 278-318). El interculturalismo es ampliamente aceptado por sectores diversos en Quebec, pero no existe una definición de su significado, al punto que parece que se le utiliza para diferenciarse del multiculturalismo. En todo caso, la gran debilidad de la sensibilidad interculturalista estaría en su incapacidad de reconocer el rol hegemónico de las mayorías eurodescendientes en la creación y mantenimiento de procesos sociales de exclusión, de subalternización y de racialización de los grupos etnoculturales minoritarios. En la práctica pues, los modelos de integración federal y quebequés responderían a dos estrategias que compiten por una clientela para llevar adelante su propio proyecto de ciudadanía y de unidad de una comunidad política determinada, y por lo tanto los inmigrantes y grupos minoritarios quebequeses se verían obligados a elegir entre dos visiones de pertenencia e inclusión que compiten entre si (ELABELLE: 2010, ESALÉE:2010, EBILODEAU: 2010).

Tabla 6.1: Comparación de los enfoques de integración de Quebec y el gobierno federal	
MICC	CIC
Reclutamiento, selección e información	Orientación e información
Francisacion (enseñanza del francés)	Lengua y habilidades
Regionalización	Acceso al mercado de trabajo
Desarrollo de relaciones interculturales armoniosas	Bienvenida a las comunidades culturales
Financiación de actividades desarrolladas por otros departamentos	Predomino de la subcontratación (SPOs).

y agencias públicas y parapúblicas	
Importancia de la gestión directa.	
Fuente: Pinsonneault: 2010. P.7.	

Mc Andrew define el modelo quebequés como una amalgama o tercera vía entre el multiculturalismo canadiense visto como atomizante y el jacobinismo francés, con su rechazo a aceptar identidades intermediarias entre el individuo y el Estado. Juteau concuerda con esto y define el enfoque quebequés como “portador de una concepción gruesa o espesa (“*thick*”) de ciudadanía por oposición a otra más delgada o fina (“*thin*”) que sería la del enfoque canadiense”. Nugent por su parte plantea que los contextos históricos y demográficos, así como las mitologías nacionalistas son más importantes para explicar el discurso académico y popular sobre multiculturalismo e interculturalismo, que las políticas en sí mismas, pues las políticas en Quebec y el resto de Canadá en realidad no serían tan diferentes como aparece en la creencia dominante, en los medios de comunicación o en el discurso académico. Se trataría por lo tanto según Mc Andrew de “etiquetas” (McAndrew: 2003 p. 351, Juteau: 2002 pp. 63-66, Nugent: 2006 pp. 32-33).

Nugent llega a sostener que las políticas multiculturales oficialmente puestas en marcha desde 1971 dirigidas a los inmigrantes y grupos étnicos habrían sido replicadas en Quebec. En el caso de Canadá, la política multicultural de 1971, influyó en el *Charter of Rights and Freedoms* y en el Acta Canadiense de Multiculturalismo de 1988. El discurso del Premier Trudeau con motivo de su aprobación en la *House of Commons* definía el respeto de la Canadá multicultural por las libertades individuales y de elección y reconocía dos lenguas oficiales, pero afirmaba que ningún grupo étnico tendría preferencia sobre los otros (Trudeau: 1971). La política multicultural de 1971 promovía la financiación estatal para el mantenimiento cultural, remover las barreras culturales a la participación plena en la sociedad canadiense, el intercambio cultural y la enseñanza oficial de los idiomas. En 1982, el *Charter of Rights and Freedoms* reflejaba este mismo equilibrio, asegurando la protección contra la discriminación basada en la raza y el origen étnico al tiempo que reconocía la importancia de preservar y enriquecer la herencia multicultural de los Canadienses. Se estableció así una distinción entre inmigrantes, pueblos nativos y minorías lingüísticas oficiales, reconociendo la

diversidad pero dentro de unos límites marcados por los derechos y libertades individuales. El acta de multiculturalismo de 1988, muestra el mismo equilibrio entre inmigrantes, pueblos nativos y minorías lingüísticas oficiales, y entre el derecho a la cultura y las libertades individuales (Nugent: 2006 pp. 24-31).

El interculturalismo de Quebec por su parte, se basaría en los siguientes desarrollos: La *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* (1975) y los enunciados políticos: *Autant de façons d'être Québécois* (1981), *Au Québec pour bâtir ensemble* y *el Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (1990).⁵⁷ La “*Charte*” de Quebec es prácticamente idéntica al “*Charter*” canadiense en materia de inmigración, la única diferencia es la mención a la discriminación lingüística como una forma de discriminación. El enunciado de 1981, aprobado después del primer referéndum, enfatizaba el carácter inclusivo de la ciudadanía quebequesa, reconociendo el pluralismo de la población y definiendo tres objetivos: asegurar el desarrollo y la especificidad de las comunidades culturales, promover el reconocimiento de su contribución a la herencia colectiva de Quebec, y promover su integración en la vida pública. Al igual que en el Acta de Canadá de 1988 se trata de reconocer e integrar la diferencia reconociéndola como patrimonio común. Si bien ambas políticas son similares en materia de reconocimiento de la diferencia asegurándola dentro de unos límites establecidos por los derechos fundamentales y por un tejido social cohesivo; en Quebec estos límites son un poco diferentes porque incluyen la exclusividad del francés como lengua común. Así, la Declaración de 1990, considerada la piedra angular del interculturalismo quebequés, establece un contrato moral entre la sociedad quebequesa y los inmigrantes basado en: una sociedad donde el francés es la lengua común de la vida pública, una sociedad democrática donde se favorezca la participación y contribución de todos, una sociedad pluralista, abierta a relaciones múltiples dentro de los límites impuestos por el respeto de los valores democráticos fundamentales y la necesidad del intercambio comunitario (Nugent: 2006 pp. 24-31).

Una diferencia clave con el multiculturalismo canadiense sería que el modelo quebequés busca promover el conocimiento de la sociedad quebequesa. Ello porque

⁵⁷ Los documentos son: la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec (1975) y las Declaraciones políticas: “Tantas maneras de ser quebequés” (1984), “Un Quebec para construir juntos” (1991) y La Declaración de Políticas en Materia de Inmigración y de Integración (2004)

mientras Quebec vincula la promoción de la sociedad quebequesa a la política intercultural, Canadá sitúa esta promoción fuera del multiculturalismo ubicándola en su programa de ciudadanía y otras actividades en manos del Ministerio de la Herencia Canadiense (Canadian Heritage, CH) (Nugent: 2006, p. 28). Sin embargo ambas políticas se parecen en sus objetivos y evolución porque se encuentran enmarcadas por las garantías sobre los derechos fundamentales y libertades, la igualdad ante la ley y los derechos lingüísticos, además de desarrollarse desde un punto de vista liberal, dejando la preservación de la cultura en el terreno de la elección individual, aunque asegurando el apoyo del Estado. Entre los años 1980s y 1990s ambas políticas expandieron su discurso enfatizando la idea del respeto y sensibilización frente a las diferencias culturales, aunque recientemente (por influencia del 9/11) habrían sufrido un cambio significativo subrayando la necesidad de integración y participación en las instituciones comunes y en una cultura cívica común (Nugent: 2006, p. 29).

A pesar de que existen muchas similitudes entre ambos modelos, el mantenimiento de un discurso que subraya las diferencias se explicaría según (Nugent: 2006, pp. 29-32) por tres variables:

- Las tendencias demográficas: el hecho de que Quebec sea menos diverso que Canadá en su conjunto (por ejemplo, Toronto posee 44% de población nacida fuera mientras que Montreal tiene un 18%), hace aparecer las políticas canadienses más permisivas y menos cohesivas. Así, si bien las políticas son similares sus resultados varían en función de las características de la sociedad donde se aplican, por tanto se trataría de una percepción de grado más que de filosofía.
- La crítica que considera el multiculturalismo como relativista y débil expresa una autopercepción de Canadá que enfatiza el a-culturalismo. Desde este punto de vista se cree que el modelo canadiense se basa en una negación de la idea de cultura, sobre todo cuando se lo compara con una identidad más espesa como la quebequesa. Esta idea es provocativa porque encaja con una cierta duda existencial de los canadienses sobre su identidad y su cultura, sobre la impresión de mantenerse en una búsqueda perpetua de identidad, comparada con la preocupación por la protección de una lengua y cultura propias en el caso de los quebequeses. Así, aunque las políticas de integración sean similares, las culturas

de Quebec y el resto de Canadá (ROC) son diferentes, lo que influiría en la existencia de percepciones variables en las políticas de integración.

- Desde sectores de Quebec, el multiculturalismo se percibe de manera hostil, como un enfoque construido específicamente para negar el estatus a Quebec como nación. Un enfoque sustentado en la idea atribuida al Premier Trudeau de diluir el nacionalismo quebequés introduciendo muchas facciones en el universo cultural canadiense para disminuir la voz del nacionalismo más problemático para el proyecto nacional pancanadiense. El mosaico canadiense aparece entonces como antitético frente a la visión quebequesa de un compacto entre dos pueblos o culturas.

Sobre la percepción de la política multicultural como un agravio a Quebec Gagnon por ejemplo explicó lo siguiente:

“Tenemos que mirar atrás en la historia, cuando la política de multiculturalismo se implementó en Canadá. La razón esencial fue que el grupo mayoritario o hegemónico de canadienses anglófonos quería asegurarse de que el movimiento nacionalista se minimizara para que no fuera una amenaza. Con el multiculturalismo se desarrolló la idea de que los quebequeses éramos una comunidad entre varias otras. Algunas personas bien intencionadas se han creído esto. Pero la razón esencial de la política multicultural ha sido evitar que los francófonos pudiéramos hablar de multinacionalismo o de un país binacional intentando segmentarnos en medio una multiplicidad de grupos culturales” (EGAGON: 2010).

Acerca del argumento de la similitud de los dos modelos, Gagnon considera que las limitaciones del modelo multicultural canadiense para asegurar la integración de los recién llegados habría llevado a una convergencia:

“El Gobierno canadiense empezó a sentir las presiones de su propio modelo de multiculturalismo porque la gente empezó a tomárselo en serio. Gente que venía de comunidades musulmanas, de Europa del Este, etc., empezaron a vivir juntos, creando comunidades, subunidades de determinados países al interior de las ciudades, construyendo sus propias iglesias, sinagogas, etc., para reflejar sus propios valores. Entonces el gobierno canadiense se percató de que esto podría ser disfuncional a la

integración de la comunidad en su conjunto y desde los años 1990s y en la década del 2000 empezaron a emular el modelo intercultural de Quebec insistiendo en el compromiso cívico, en la necesidad de vincularse y en todo aquello que propone el interculturalismo en términos de la obligación de participar en la vida política, en el desarrollo de la comunidad. De tal manera que los dos modelos que inicialmente fueron muy diferentes, han terminado por converger desde el momento en que Canadá empezó a sentirse incómoda con su propia política multicultural y ahora hay una línea menos clara entre ambos. Tenemos dos modelos interculturales que están desarrollándose gradualmente y dos sociedades de acogida capaces de regenerarse y proyectarse a sí mismas, pero el interculturalismo funciona mejor en la sociedad quebequesa porque tenemos un mensaje claro sobre la lengua común y los incentivamos a usarla (EGAGNON: 2010).

6.1.2. ¿Modelos en competencia o diferencia de énfasis? el discurso quebequés sobre la integración de los inmigrantes 1995-2011:

Como se ha explicado antes, desde la “*Révolution Tranquille*” la identidad étnica minoritaria de los franco canadienses fue reemplazada gradualmente por una noción de ciudadanía quebequesa que trata de reconocer la diversidad interna de la comunidad política y dejar espacio para identidades ancestrales intentando romper la dicotomía histórica entre Quebec y las comunidades culturales. En el discurso político, el término Quebequés se ha comprendido de diversas maneras: se puede ser un quebequés, o un quebequés de ascendencia libanesa o un italo-quebequés, en todos estos casos surge una nueva articulación entre nación, etnicidad y ciudadanía (Labelle & Rocher: 2009, pp. 66, 67). Ésta transición ha ocurrido por medio de una doble influencia del Estado en transformación y el nacionalismo reformista a lo largo de los últimos cincuenta años, cuya evolución además estuvo inspirada por la ideología de los DDHH, la promoción de los derechos culturales y el interculturalismo, que han jugado un papel central transformando el lenguaje y la forma en que la nación se presenta a sí misma (Labelle: 2009, p.67).

Sin embargo, la forma como el gobierno de Quebec ha gestionado la diversidad etnocultural en las últimas décadas ha generado debates en torno a dos enfoques un tanto diferenciados: uno más centrado en el reconocimiento de las comunidades

culturales y el respeto a la Carta de Derechos y Libertades, promovido por el Partido Liberal y otro basado en el desarrollo de una noción de ciudadanía quebequesa impulsado por los nacionalistas. Así, desde los años 1980s, el gobierno de Quebec en manos del Partido Liberal usó el término de “comunidades culturales” y en 1981 creó el Ministerio de Comunidades Culturales e Inmigración (MCCI) que reemplazaría al Ministerio de Inmigración (MIQ) hasta 1995 (Labelle & Rocher: 2009, p.67).

Después del fracaso del referéndum independentista de 1995, el gobierno de Quebec en manos del Partido Quebequés (PQ), lanzó una ofensiva muy fuerte para desarrollar una política de identidad desde el Estado y gestionar la diversidad etnocultural en la sociedad quebequesa. El objetivo era fomentar la identificación con Quebec por parte de los nuevos ciudadanos provenientes de la inmigración, pues se sospechaba que su lealtad hacia el gobierno federal -que les había otorgado la ciudadanía- podría haber sido la causa de la derrota en el referéndum por poco más de veinte mil votos.

En ese contexto el Ministerio de Comunidades Culturales e Inmigración (MCCI)⁵⁸ se convirtió en el nuevo Ministerio de Relaciones con los Ciudadanos (MRCI) con el mandato de contribuir al desarrollo de un sentimiento de pertenencia en los inmigrantes. La idea era definir un marco ciudadano capaz de aglutinar a los principales componentes de la sociedad en torno a ciertos principios: Quebec es una nación con una historia específica, con instituciones democráticas propias, con una Carta de Derechos y Libertades y una lengua pública común, el francés. Esto introduce la idea de un contrato cívico que requiere que todos los ciudadanos de Quebec respeten las leyes, compartan los principios y valores democráticos, las libertades y garantías, ejerzan responsabilidades cívicas y sociales, respeten la igualdad de las personas incluyendo la igualdad de género y participen de la vida nacional. También se reconoce el estatus de la comunidad anglófona de Quebec y de las naciones indígenas enfatizando la contribución de las minorías étnicas a la vida social y cultural. Para apoyar esta visión institucional se pusieron en marcha actividades como la semana nacional de la

⁵⁸ Este ministerio fue creado en 1968, pero en 1981 paso de llamarse Ministerio de Inmigración de Quebec (MIC) para convertirse en el Ministerio de las Comunidades Culturales y la inmigración. El cambio de nombre fue promovido por el Partido Quebequés para ganar el apoyo de las comunidades culturales en el contexto de las tensiones separatistas por las negociaciones para la repatriación de la Constitución y el primer referéndum de libre asociación.

ciudadanía, el premio a la ciudadanía y otros premios a los méritos cívicos (Labelle & Rocher: 2009, p. 69).

Sin embargo el retorno de los liberales al poder en abril de 2003, marcó un nuevo cambio en la política intercultural y en la noción de ciudadanía. Según algunos autores bastante críticos, estos cambios estarían conduciendo a un proceso de re-etnización con la referencia constante a las comunidades culturales y la emergencia del tema de la seguridad en línea con la política federal posterior al atentado del 9/11 sobre las Torres Gemelas en Estados Unidos (Labelle: 2009 & Rocher, p. 70). Como parte de ésta nueva estrategia se aprobó un nuevo Plan de integración titulado “Valores Compartidos, Intereses Comunes” (MRCI: 2004) que contenía 38 iniciativas ordenadas en cinco ejes y destacaba la importancia de un marco normativo cívico por medio del cual los miembros de las comunidades culturales serían integrados. Además, enfatiza la necesidad de asegurar la supervivencia y aprendizaje del francés, subrayando la importancia de la apertura a la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia (Labelle & Rocher: 2009, p. 71).

En este nuevo contexto, la categoría administrativa de “comunidades culturales” reaparece en el espacio público y en la política para designar a la diversidad etnocultural reemplazando a la noción de *“quebequeses de todos los orígenes”* o *“ciudadanos quebequeses de comunidades inmigrantes”* empleadas por los nacionalistas. Según autores como Labelle y Rocher el plan se dirige a una “clientela” por oposición al conjunto de los quebequeses, e incluso designa funcionarios para trabajar en la integración de “las comunidades negras, Asia y Oceanía, el Magreb, el medio Oriente, Europa, América Latina y USA” (Labelle & Rocher: 2009, p. 72). Como parte de estas políticas, desde 2005, la “Semana de la Ciudadanía” fue reemplazada por el “Encuentro Intercultural” y el nombre del Ministerio fue nuevamente cambiado por el de Ministerio de Inmigración y Comunidades Culturales” (MICC).⁵⁹ Otra característica de la estrategia puesta en marcha por los liberales es la mayor propensión hacia los consorcios públicos y público-privados con los consejos regionales, cámaras de comercio y las propias comunidades culturales (Labelle & Rocher: 2009, p. 72). En ese sentido se habría producido el cambio de un enfoque centrado en la ciudadanía a otro de

⁵⁹ Actualmente el Ministerio ha pasado a llamarse: “Ministerio de la Inmigración, de la diversidad y de la inclusión”.

tipo comunitario. En palabras de algunos funcionarios, el enfoque comunitario tendría como ventaja que permite trabajar en el campo identificando las necesidades de cada comunidad con mayor facilidad, mientras que el enfoque basado en la ciudadanía tendería a enfatizar al ciudadano o al individuo, lo que también puede ser bueno para la integración siempre y cuando no se convierta en un discurso abstracto (Labelle: & Rocher: 2009, p. 71-72).

Así, la política de inmigración se encontraría “en una encrucijada entre una perspectiva basada en la ciudadanía y otra que enfatiza el discurso comunitario, con una divergencia que subraya sobre todo intereses políticos”. Pero esta misma tensión podría observarse en el nivel federal donde se intenta alcanzar un equilibrio entre el multiculturalismo y el reforzamiento de la ciudadanía canadiense (Labelle & Rocher: 2009, p. 73).

Mc Andrew coincide en que la noción de lengua común para la vida pública se opone a la idea de asimilación e incluso promueve el desarrollo de las lenguas de origen como un aporte valioso a la sociedad quebequesa. También sostiene que el desarrollo del concepto de interculturalismo ha promovido el pluralismo de ideas, valores, estilos de vida y sentidos de pertenencia como una elección societal que proviene de la *Révolution Tranquille* y no solo como resultado de la presencia de minorías étnicas o comunidades culturales. Este principio habría sido un antídoto frente a la tentación de definir un contenido para la noción de “ser quebequés” al cual los inmigrantes deberían de ser asimilados (Mc Andrew: 2005, p6.).

Así pues, explica la autora que desde finales de los años 1970s, cuando se articuló por primera vez una posición normativa sobre la gestión de la diversidad, Quebec viene intentando distanciarse del modelo multicultural canadiense. El argumento para desarrollar un enfoque intercultural propio fue la necesidad de impedir la homogeneidad cultural sin caer en algunos efectos perversos que suelen atribuirse (justa o injustamente) al multiculturalismo como la folklorización de las culturas, la yuxtaposición estática de grupos y la promoción de prácticas antidemocráticas en virtud del relativismo cultural. Este desarrollo además se produjo en un momento de confrontación con el gobierno federal durante el primer gobierno del soberanista Parti Québécois (PQ) (Mc Andrew: 2005, pp. 8-9).

La política de “Desarrollo Cultural” de 1978, establecía claramente que: “entre una asimilación lenta forzosa y una conservación de las culturas de origen detrás de las paredes de la segregación” el gobierno proponía otro camino basado en “los intercambios al interior de una cultura quebequesa”. Así, en oposición al “mosaico canadiense” la metáfora que se empleaba era la del “árbol de Quebec donde se implantarían varios injertos”. Por entonces todavía se concebía la existencia de una cultura de convergencia compuesta de un núcleo central basado en la tradición quebequesa llamada a enriquecerse con la contribución de las comunidades culturales. Esta idea de un núcleo central quebequés ha ido transformándose hasta comienzos de los años 1990s, donde el nuevo “*Énoncé de politique sur l’immigration et l’intégration: Au Québec pour bâtir ensemble*”⁶⁰ (MCCI, 1990), proponía una visión más borrosa de las identidades distintas y del concepto de una población francófona homogénea como núcleo central, lo que reflejaba la realidad cambiante del pluralismo en Quebec y especialmente en Montreal, donde la presencia de identidades múltiples entre los inmigrantes y sus descendientes era cada vez más obvia.

Así la Declaración de políticas de 1990, se orientaba por una perspectiva liberal que subrayaba la libertad individual como marco de referencia para integrar la diversidad. El pluralismo se presentaba como una característica genérica de la cultura quebequesa y un derecho que todos podían ejercer con los mismos límites. Aunque no desaparecía, la frontera entre los francófonos originarios y las comunidades culturales era menos preeminente en el discurso. Los límites que se establecían al pluralismo eran procedimentales, de respeto a los valores democráticos y la necesidad de intercambio, en lugar de exigir compromisos sustanciales sobre la naturaleza del contenido de esta nueva identidad. En ese sentido se habría elegido una identidad delgada, bajo la idea de que la sociedad no necesitaba una lista de características culturales o ideológicas que los ciudadanos debían compartir. Durante los años 1990s, conceptos como cultura pública común, espacio público y ciudadanía aparecieron en el debate público intentando especificar el proyecto de sociedad que habría que compartir. A finales de los años 1990s, el concepto de ciudadanía, se impuso en el marco del gobierno nacionalista del Partido Quebequés, a veces añadiéndole la noción de un “contexto pluralista”. Pero según Mc Andrew, con el retorno al poder del Partido Liberal en 2003,

⁶⁰ “Declaración de Política de Inmigración e Integración: un Quebec para construir juntos”.

más allá del discurso, esta tendencia no se habría alterado significativamente, sino que el gobierno habría preferido centrarse en asuntos más prácticos, como los problemas socioeconómicos experimentados por los recién llegados, oscilando entre el compromiso con el marco de las políticas del estatuto de 1990 (integración en un marco pluralista) y una retórica orientada hacia las comunidades étnicas motivada por intereses políticos (Mc Andrew: 2005, p.9- 11).

En opinión de Mc Andrew más allá de los debates políticos o filosóficos, las acciones puestas en marcha en el área de interculturalismo en Quebec durante los últimos 30 años han tendido a reflejar el estado de las relaciones interétnicas en la provincia, especialmente el grado en que la comunidad francófona se volvía pluralista mientras que los inmigrantes y sus descendientes se integraban al entorno francófono. El desarrollo del enfoque quebequés se explicaría más por estos cambios que por los modelos normativos puestos en debate por académicos y políticos nacionalistas o liberales. Así, durante los años 1970s y 1980s, el gobierno nacionalista de Quebec (PQ), que buscaba convencer a las minorías de la legitimidad de su nuevo papel, puso en marcha un enfoque multicultural de facto, poniendo énfasis en los eventos comunitarios y el mantenimiento de las culturas, en línea con el modelo canadiense, con la única excepción del énfasis en la promoción del francés. En los años 1990s las preocupaciones se trasladaron del tema lingüístico al cultural y las ONGs intentaban encontrar un equilibrio entre la diversidad y los valores comunes en sus prácticas cotidianas. Hacia el 2010, aunque el gobierno liberal tenía una plataforma más regresiva en materia de ciudadanía, por primera vez el interculturalismo y el antirracismo estarían adquiriendo mayor importancia, alineándose por tanto el enfoque de Quebec con el canadiense (Mc Andrew: 2005, pp. 11-12). En palabras de la propia McAndrew:

“Hasta el 2007 la inmigración y las relaciones étnicas en Quebec, no eran objeto de instrumentalización por los partidos políticos. Si revisas los últimos veinte años, ha habido un camino muy coherente y convergente de acción con respecto a la integración de los inmigrantes desde la declaración de 1990. Había un consenso acerca de que la integración se definía por la participación, lo que demandaba asegurar la igualdad económica, combatir el racismo, la exclusión etc., El otro punto de consenso era que todo esto debía hacerse en francés como la lengua común. Luego la diferencia está en la percepción que cada partido tiene sobre el grado de integración en francés que debe alcanzarse. La principal diferencia probablemente sea que cuando los liberales

gobiernan, lo más seguro es que tengas a los nacionalistas diciendo que la situación del francés se esta deteriorando y que está dejando de ser la lengua común en Montreal. Pero tan pronto como el PQ llega al poder suavizan este discurso. Hace dos o tres años se evidencia una tendencia del movimiento nacionalista a colocar un poco más el acento en la inmigración como una amenaza, pero ya no en relación con la lengua sino con respecto al tema religioso y la protección de la laicidad. Éstas preocupaciones fueron el objeto de la “crisis de los acomodamientos razonables” en 2008, pero antes de eso todos por aquí presumían de que el interculturalismo quebequés era el mejor modelo del mundo y que los franceses y europeos malvados practicaban la asimilación y los canadienses el multiculturalismo creando guetos, pero que gracias a dios Quebec sí hacía lo correcto con el interculturalismo. Entonces se observa que el PQ por lo menos desde la oposición tenía una definición mucho más rígida de la laicidad, de la neutralidad del Estado y estaban cuestionando los “acomodos razonables” (EMCANDREW:2010).

Según el director de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Ottawa, experto en federalismo y sociedades plurinacionales y consultor de la Comisión de Acomodamientos Razonables (2008):

“Los cambios en el interculturalismo durante la era del Partido Quebequés (PQ) y del Partido Liberal (PL) en el nivel de los programas aplicados en la base han sido más bien simbólicos. El tema en debate es la definición de la ciudadanía quebequesa y responde a la división tradicional entre aquellos que se sienten más canadienses y quienes se sienten más quebequeses. Para el PL el énfasis ha estado puesto en las comunidades etnoculturales y las políticas se han implementado para ayudar a la gente de dichas comunidades a integrarse en Quebec entendiendo a la provincia como parte de Canadá. Mientras que para el PQ la idea era colocar por encima un sentimiento de lealtad con Quebec como sociedad de acogida bajo la idea de que la participación permite un reconocimiento como miembros de la sociedad quebequesa, porque si los inmigrantes toman conciencia de que Quebec es una nación, desarrollarán un sentimiento de lealtad hacia la sociedad quebequesa y por extensión hacia el gobierno de Quebec. Se trata por tanto de un conflicto acerca de que cosa significa ser quebequés y que cosa significa ser canadiense, y en ello hay una tensión entre el multiculturalismo canadiense que como es obvio busca desarrollar una lealtad hacia

Canadá y el modelo Quebequés que intenta hacer lo mismo, lo cual coloca al inmigrante en el medio de dos identidades asignadas por el gobierno canadiense y el gobierno quebequés. Pero éste debate y esta diferenciación tienen que ver más con las representaciones que con las políticas concretas” (EROCHER: 2010).

Finalmente desde el mundo asociativo el director de la TCRI⁶¹ plataforma paraguas que reúne a todas las ONGs y asociaciones que trabajan con inmigración en Quebec explicó su percepción sobre las diferencias entre el Partido Liberal y el Partido Quebequés en función de las políticas y programas interculturales que se implementan “en el terreno”:

“Ahora tenemos un gobierno conservador-liberal y antes teníamos un gobierno nacionalista. Con ambos gobiernos es casi lo mismo, da igual. Tratan de cambiar pero si miras su política hacia atrás, en los últimos 20 años ha habido algunos ministerios y gobiernos que trataron de ser mas radicales, por ejemplo entre 1999-2000, los nacionalistas trataron de alejarse más del multiculturalismo, pero luego esto fue muy teórico, porque financiaban organizaciones que trabajaban con comunidades como los chinos u otros, sí había organizaciones comunitarias. El PQ hablaba de guetos que trabajaban para comunidades culturales, pero eso no funcionó. Los liberales son mas sensibles a la multiculturalidad (‘multicultural-minded’) apoyan a las comunidades porque históricamente los inmigrantes suelen votar más por los liberales que por el PQ y los nacionalistas. Es como un péndulo y las asociaciones estamos en el medio. Pero la idea del PQ no funcionó en Quebec y el ejemplo está en la “crisis de los acomodamientos razonables” de 2008, que básicamente fue por la incomodidad de los francófonos blancos católicos ante las minorías visibles. Ahora se pone más énfasis en temas de identidad y culturales, en el miedo al islam, en temas religiosos, en Quebec hay mucho énfasis en la laicidad porque tenemos todo este tema con la iglesia católica desde la revolución silenciosa, no queremos que la iglesia juegue un rol publico. Por ejemplo ellos no participan en ningún programa de integración de los inmigrantes, están fuera de todas las políticas públicas. Pero al mismo tiempo hay quienes dicen que la religión católica no es una religión sino un “background” cultural, por lo que hay

⁶¹ Mesa de Trabajo sobre Inmigración y Personas Refugiadas

un gran debate y en temas religiosos Quebec tiene mucha tensión” (EREICHOLD: 2010).

6.2. Las declaraciones de políticas y los programas de integración de los inmigrantes en Quebec entre 1995-2011.

6.2.1. Los antecedentes

Desde su creación en 1968 y hasta 1981, el Ministerio de Inmigración de Quebec (MIQ) experimentó una serie de tensiones con el Ministerio de Asuntos Culturales (MAC) por la definición de sus campos de competencia (Helly: 1996, pp. 25-26). Con la creación del MIQ se inició una etapa marcada por el reconocimiento legal de la diversidad etnocultural, en su origen éste ministerio comprendía un servicio de planificación e investigación, un servicio de acogida y orientación y una secretaría administrativa, además contaba con oficinas en Montreal y en Quebec, un personal de 35 funcionarios y un presupuesto anual de \$ 2'800,000. Entre sus funciones se contaba: el establecimiento de inmigrantes útiles para el desarrollo de Quebec, la adaptación de los inmigrantes al medio quebequés y la conservación de las costumbres étnicas, además, en virtud de los acuerdos federal-provinciales de 1971 y 1975, el MIQ extendió sus competencias en materia de reclutamiento de inmigrantes en el extranjero, llegando a tener cuatro oficinas hacia 1972 (Helly: 1996, p. 26).

Con la aprobación de la Carta de Derechos y Libertades de Québec (1975) y la afirmación legislativa de la primacía del francés en la esfera pública (Ley 101, Carta de la Lengua Francesa) se garantizó el derecho a la diferencia cultural en nombre de las libertades individuales fundamentales, prohibiendo la discriminación étnica y reconociendo el derecho de las minorías a una vida comunitaria. El artículo 43 de la Carta de Derechos y Libertades estipula que: “las personas que pertenezcan a las minorías étnicas tienen derecho a mantener y a hacer progresar su propia vida cultural con los demás miembros de su grupo” (Salée: 2004, 67-78).

A partir del acuerdo provincial-federal de 1978, Quebec recibe un poder determinante en la selección de inmigrantes independientes y se establece la colaboración intergubernamental sobre las decisiones en materia de flujos migratorios, por entonces

se dota de su primer reglamento en materia de selección de inmigrantes y multiplica sus oficinas de inmigración en el extranjero hasta alcanzar nueve oficinas (Helly: 1996, p. 26). Durante los años 1970s las intervenciones del MIQ se centraron en tres áreas: el conocimiento del francés por los inmigrantes, la acogida y la determinación de los niveles de inmigración. Se crearon ciertos servicios como las clases de acogida en 1969 y las estructuras de acogida para refugiados indochinos en 1975. En virtud de un programa federal se ofrecieron cursos de inglés y francés abriendo ocho Centros de Orientación y Formación de Inmigrantes (COFIs) que estuvieron inicialmente en manos del Ministerio de Educación (1969), pero a partir de 1970 pasaron al MIQ, desde 1977 los COFIs solo ofrecían cursos de francés (Helly: 1996, p. 26-28).

Una segunda etapa en el desarrollo de la política de integración ocurrió en la primera mitad de los años 1980s, cuando el gobierno del PQ implementó medidas más precisas para facilitar la inserción de los inmigrantes y miembros de las comunidades etnoculturales en las redes socioeconómicas de la sociedad quebequesa, al mismo tiempo que reforzaba la idea del francés y la cultura quebequesa francófona como los principales vectores de integración. Se trataba de un enfoque basado en la convergencia cultural, que implicaba que todas las culturas presentes en Quebec debían preservarse promoviendo el uso del francés en la vida pública y asegurando el contacto intercultural. La década de 1980s se caracteriza por tensiones entre el Ministerio de Inmigración de Quebec (MIQ) y el Ministerio de Asuntos Culturales (MAC) sobre los servicios para la acogida y establecimiento orientados hacia los individuos y aquellos orientados hacia los grupos que reciben ayudas financieras para favorecer el establecimiento de los inmigrantes. Esta tensión y la decisión del PQ de extender su influencia hacia las minorías culturales de cara al referéndum independentista de 1980 condujeron a una expansión del MIQ. Se extiende su mandato y se le atribuye no solo la gestión de la política de inmigración, establecimiento y adaptación de los nuevos inmigrantes, sino también la integración de las minorías culturales surgidas de la inmigración (Helly: 1996, p. 33). En 1981, el MIQ se convirtió estratégicamente en el Ministerio de las Comunidades Culturales y de la Inmigración (MCCI) y recibió un nuevo mandato: encargarse de la coordinación y puesta en marcha de las políticas relativas al desarrollo de las comunidades culturales y su participación plena en la vida nacional. En este contexto se le encargaron programas para mantener y desarrollar las culturas de origen así como asegurar los intercambios y el acercamiento con la comunidad francófona

(Helly: 1996, p. 34). El enunciado “*Autant de façons d’être Québécois: Plan d’action à l’intention des communautés culturelles*”⁶² (1981) tenía por objetivo principal reconocer el aporte de la inmigración a la sociedad quebequesa y la corrección de una situación de marginalización de ciertos grupos ya sea en el empleo, el acceso a los servicios públicos o la inclusión en las instituciones. Entre los principales objetivos de este Plan se cuentan: asegurar el mantenimiento, desarrollo y especificidad de las comunidades culturales, sensibilizar a los quebequeses francófonos sobre el aporte de las minorías culturales inmigradas al patrimonio común, favorecer la integración de las minorías dentro de la sociedad quebequesa (especialmente dentro de los sectores donde están subrepresentadas como por ejemplo la función pública) y asegurar los intercambios y el acercamiento entre las diversas minorías y la mayoría francófona (Helly: 1996, p. 34-35):

Una de las medidas más sobresalientes entre 1981-1985 fue la generalización de la ayuda financiera a las instituciones étnicas. Otras medidas fueron la sensibilización hacia la pluralidad cultural del personal de las agencias públicas, la mejora de los servicios de información y acogida de las clientelas pertenecientes a minorías culturales y la organización de mesas de consulta con los representantes de las minorías, aunque según Helly éstas últimas medidas se quedan esencialmente en iniciativas que no fueron generalizadas al conjunto de agencias públicas y ministerios (Helly: 1996, p.35). En abril de 1984 se estableció un comité consultivo permanente del MCCI: el Consejo de las Comunidades Culturales y de la Inmigración (CCCI)”, que agrupa a 15 miembros representantes de las minorías culturales con el mandato de estudiar las cuestiones relativas a la inmigración y a la integración de los inmigrantes y de sus descendientes, solicitar opiniones y recibir las sugerencias de personas y grupos interesados en el tema.

Entre 1985 y mediados de la década de 1990 tuvo lugar una tercera etapa en las políticas de integración en Quebec, cuando el gobierno en manos del Partido Liberal intentó comprometer a las minorías con la noción de un contrato social, abrazando los valores liberales y democráticos de la cultura pública común y desarrollando un sentido de civismo y pertenencia política prioritario (aunque no excluyente) hacia Quebec. Como contrapartida el Estado se comprometía a reforzar su compromiso con la

⁶² “Muchas maneras de ser quebequeses: Plan de acción para las comunidades culturales”.

diversidad étnica y asegurar la adaptación de las instituciones a sus necesidades (Salée: 2004, pp. 108- 109).

La llegada del Partido Liberal al poder en 1985 impulsó una reafirmación de los derechos individuales, distanciándose del proyecto soberanista de identificación de las comunidades étnicas y los inmigrantes y sus descendientes basado en la lengua y en un proyecto independentista. El énfasis de las políticas se situó entonces en el respeto a los derechos individuales de las minorías culturales y en su promoción social como individuos, colocando el acento en el acceso a los servicios públicos y al empleo, en la lucha contra el racismo y en reforzar el papel de los organismos multiétnicos. En 1986, una nueva declaración de políticas del gobierno (*la “Déclaration du Gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*), reafirmó el respeto a los derechos individuales de los inmigrantes, sea cual sea su cultura y raza subrayando la condena del racismo y de la discriminación y el compromiso de promover el respeto mutuo y de promover la igualdad de oportunidades comprometiéndose al gobierno a promover medidas en ese sentido (Helly: 1996, pp. 36,37).

Ya en 1990 la nueva Declaración “*Au Québec pour Bâtir Ensemble: Enoncé de politique en matière d’immigration et d’intégration*”⁶³ (MICC: 1991) priorizó las medidas de acogida, el aprendizaje cívico de la lengua (*francisation*) y la integración social de los inmigrantes por sobre la valorización de lo que consideraba un mosaico cultural y la reproducción de los organismos étnicos. Sin embargo incorporó un elemento nuevo: la idea de promover la adhesión de las minorías culturales a la sociedad quebequesa. Así esta política comportaba cuatro objetivos: (Helly: 1996, p. 39):

- Incremento progresivo de los niveles de inmigración, acompañado de una selección de los inmigrantes que contribuya al desarrollo de una sociedad francófona y una economía próspera.
- Incremento de los servicios de “*francisation*” y promoción del uso del francés entre los inmigrantes y los grupos etnoculturales dentro de las instituciones públicas, en la escuela y en el mundo del trabajo.

⁶³ “Un Quebec para construir juntos. Declaración Política en materia de inmigración e integración.”

- El desarrollo de relaciones intercomunitarias armoniosas entre los quebequeses de todos los orígenes.
- Una mejor participación social de los inmigrantes gracias a las medidas de apoyo a su integración igualitaria en el mercado de trabajo y la vivienda y a la adaptación de las instituciones públicas y privadas a la realidad pluralista.

A partir de esta Declaración Política y del último acuerdo de inmigración entre Quebec y Ottawa (1991) el MICC recibió un mandato sectorial en materia de selección, acogida, establecimiento, adaptación e integración de las personas inmigrantes y de sus descendientes y un mandato horizontal frente a los otros ministerios y organismos gubernamentales. Para ello se creó una la Secretaría de coordinación del plan de acción gubernamental en inmigración y un fondo de financiación. La tarea del MICC era asegurarse de que todos los ministerios y organismos gubernamentales tomaran en cuenta los objetivos del gobierno en materia de inmigración, proponerles un plan de acción y apoyo técnico, y asegurar el seguimiento y evaluación de sus intervenciones. Asimismo debía comunicar las medidas gubernamentales al gran público (Helly: 1996, p. 40).

En 1991 se hizo público un plan de aplicación de las políticas aprobadas la Declaración política de 1990: *“Au Québec pour bâtir ensemble. Plan d'action gouvernemental en matière d'immigration et d'intégration, 1991-1994”*⁶⁴, que contiene medidas concernientes a 43 ministerios y organismos gubernamentales. En ambos documentos, el enunciado de 1990 y el plan de 1991, la inmigración se define por su utilidad como respuesta a los desafíos demográficos, económicos, lingüísticos e internacionales. La diversidad social no se presenta como una realidad problemática sino como un conjunto de aportes históricos y actuales a la sociedad quebequesa (Helly:1996, p. 40, MICC: 1991, pp. 2-7).

Además ambos documentos colocaban el acento sobre el ajuste de los niveles de inmigrantes en función de la tasa de natalidad en Quebec buscando mantener un 25% de la inmigración total a Canadá. En materia de pluralidad cultural se definieron nuevos criterios de financiación para las organizaciones multiétnicas. Se introdujo la noción de

⁶⁴ “Un Quebec para construir juntos. Declaración Política en materia de inmigración e integración.”

contrato moral que delimitaba los parámetros de una identidad colectiva quebequesa que garantizarían un pacto cívico entre los residentes en Quebec: el territorio, la lengua, la Carta de Derechos y Libertades y el ideal democrático, la pluralidad cultural, la participación social y un sentido de pertenencia a la sociedad quebequesa (MICC: 1991: p.16). La particularidad de esta política fue que demandaba explícitamente a los inmigrantes el desarrollo de un sentido de pertenencia a la colectividad quebequesa (Helly:1996, pp. 40, 41 43, MICC: 1991, pp. 16-18). Entre sus objetivos se menciona el desarrollo de servicios de aprendizaje del francés y la promoción de su uso entre los inmigrantes y quebequeses de las comunidades culturales, un mayor apoyo a la apertura de la sociedad de acogida y la plena participación de los inmigrantes en la vida económica, social, cultural e institucional de Quebec, poner en marcha intervenciones que fomente el desarrollo de relaciones intercomunitarias armoniosas entre los quebequeses de todos los orígenes (MICC: 1991, p. 24).

6.2.2. La política de integración a partir de 1995:

Después del retorno al poder del Partido Quebequés y en el contexto del último referéndum soberanista de 1995 el MICC se fusionó con el Ministerio de Relaciones Internacionales, convirtiéndose en el Ministerio de las Relaciones con los Ciudadanos y la Inmigración” (MRCI) (Helly:1996, p. 40). El nuevo MRCI impulsará hasta 2003 una política fuertemente centrada en el concepto de ciudadanía quebequesa suprimiendo el concepto de comunidades culturales lo que significó una ruptura con la etapa anterior y el desarrollo de un discurso acerca del patrimonio cívico común definido por la experiencia de una nación quebequesa que se había enriquecido con los aportes de la diversidad proveniente de la inmigración. Quebec queda entonces definida como una nación con una historia específica y sus propias instituciones democráticas, una Carta de Derechos y Libertades de la Persona y una lengua pública común, el francés. Se propone un contrato cívico basado en el respeto de los valores y los principios democráticos, el respeto de las leyes, el reconocimiento del francés como lengua común y la importancia de la participación en la vida política, social y cultural (Marahoui: 2005, pp. 9-13).

Pero con el retorno de los liberales al poder el Ministerio cambia nuevamente de nombre (Ministerio de la Inmigración y las Comunidades Culturales y de la Inmigración

MICC) colocando el énfasis en el papel de las comunidades culturales. En 2004 se aprobó un nuevo “*Plan d’Action sur l’immigration, l’integration et des relations intergouvernementales*”⁶⁵ que buscaba promover “un Quebec orgulloso de su diversidad, capaz de capitalizar su valor, estableciendo acuerdos o convenios con las comunidades culturales para promover la integración y promover relaciones armoniosas entre todas las comunidades dentro de la provincia” (Garcea: 2006, pp. 1-20).

En 2006 tuvo lugar en Quebec una “crisis de los acomodamientos razonables” debido al estallido de un creciente malestar social con algunos acontecimientos vinculados al acomodo de la diversidad⁶⁶ que fueron magnificados por los medios de comunicación y trasladados al terreno electoral por un nuevo partido de extrema derecha “Acción Democrática de Quebec (ADQ)” que en las elecciones de 2007 cobró fuerza obteniendo 31% de los votos, relegando a tercera fuerza política al Partido Quebequés e impidiendo obtener la mayoría absoluta al Partido Liberal. Como resultado de la “crisis de los acomodamientos razonables” se encargó a la “Comisión Bouchard-Taylor” en 2008 realizar un diagnóstico de los problemas que habían desatado la crisis y proponer una serie de recomendaciones. La comisión determinó que el problema radicaba en una crisis de percepciones sobre el acomodo de la diversidad y que por lo menos en 15 de los 21 casos identificados los hechos habían sido distorsionados por su aparición en los medios de comunicación. En el informe se presentó una lista de 37 recomendaciones organizadas en ocho temas: aprendizaje de la diversidad, prácticas de armonización, integración de los inmigrantes, interculturalismo, desigualdad y discriminación, lengua francesa, secularismo e investigaciones recomendadas. De éstas 37 recomendaciones se señalan como prioritarias cinco (Comisión de Acomodaciones Razonables: 2008 pp. 13-21, 91-93):

⁶⁵ “Plan de Acción en Inmigración, Integración y Relaciones Intergubernamentales”.

⁶⁶ Entre los acontecimientos que desataron la crisis se cuentan la controversia sobre el derecho de un niño a llevar el *Kirpan* a la escuela, la decisión de Hérouxville, una municipalidad rural de poco más de 1300 habitantes de redactar un código con los valores de la vida quebequesa destacando la igualdad entre hombres y mujeres, tolerancia, laicidad pero que en la práctica detallaba una lista de prácticas que estarían prohibidas, como el uso de velos, la construcción de espacios de oración en las escuelas, el tratamiento diferenciado en la sanidad, etc.

- Definición de nuevas políticas y programas en materia de interculturalidad (legislación, una Declaración de Políticas, y una propuesta de libro blanco en materia de secularismo).
- Acciones en materia de integración efectiva de los inmigrantes: reconocimiento de cualificaciones y diplomas, programas de aprendizaje del francés, mayor apoyo a los esfuerzos por regionalizar la inmigración, mayor coordinación entre los departamentos del gobierno.
- En materia de prácticas interculturales y convivencia recomiendan: la necesidad de una mejor capacitación de todos los agentes estatales e instituciones públicas empezando por las escuelas teniendo en cuenta su papel en la socialización y la necesidad de incentivar proyectos comunitarios e intercomunitarios.
- En cuanto a las prácticas de armonización se recomienda mejorar el control o rendición de cuentas de quienes intervienen (públicos y privados) sobre la esfera ciudadana asegurándose de que poseen una capacitación adecuada, se trataría de diseminar éstos conocimientos prácticos sobre tratamiento de la diversidad en todos los medios.
- Priorizar la lucha contra la desigualdad y la discriminación, actuando sobre la subrepresentación de las minorías en los servicios públicos, la urgencia de combatir numerosas formas de discriminación como la islamofobia, el antisemitismo, el racismo. Apoyo a las mujeres inmigrantes. Incrementar los recursos a la Comisión de Derechos de la Persona y Derechos de la Juventud, fortalecer los derechos económicos y sociales en la Carta de Derechos y Libertades de Quebec.

En 2008, respondiendo a las recomendaciones del informe de la “Comisión Bouchard-Taylor”, el MICC lanzó una serie de medidas preventivas en enseñanza cívica del francés (*francisation*) e integración dentro del marco de una política denominada “*Pour enrichir le Quebec. Integrer mieux*” (MICC: 2008), que responde a una serie de problemas encontrados por la Comisión en materia de integración y empleo. Los objetivos que fijaba dicho documento eran: promover la apertura de la sociedad quebequesa a la diversidad, acelerar la inserción laboral de los inmigrantes, promover la movilización y actuación compartida (generando una red de líderes en diversidad, capacitando a los empleadores, etc.), asegurar una mejor respuesta a las necesidades de

mano de obra de los empleadores (creando una pasarela para el empleo regional, acompañamiento a los empresarios en la búsqueda internacional de trabajadores), mayor apoyo a los organismos comunitarios y a los convenios regionales y municipales (MICC: 2008a, pp. 7-37).

En octubre de ese mismo año se aprobó una nueva Declaración de Políticas: “*La diversité: une valeur ajoutée. Plan d’action pour favoriser la participation de tous à l’essor du Québec*”⁶⁷ 2008-2013 (MICC, 2008b). Éste documento propone instituir la firma de una declaración de compromiso con los valores comunes quebequeses como requisito para otorgar el certificado de aceptación a los candidatos a inmigrantes a Quebec. Dichos valores eran definidos como: el francés como lengua común, los valores de libertad y democracia, la laicidad del Estado, el pluralismo, la primacía del derecho, la igualdad de hombres y mujeres, el respeto de los derechos de los demás y el bienestar general (Germain & Trinh: 2010, pp. 15,16, MICC: 2008, p. 13-21). Dicho enunciado además contenía un Plan estratégico 2008-2012 articulado en cuatro ejes : (Germain & Trinh: 2010, pp.16, 17, 18, MICC: 2008. pp-13-57).

- El compromiso recíproco de los inmigrantes y la sociedad quebequesa: promueve la lucha contra la discriminación y la voluntad de “reforzar el mensaje transmitido a las personas inmigrantes sobre los valores comunes de la sociedad quebequesa, asegurando que los comprendan y se comprometan a vivir respetándolos”.
- La inmigración al servicio del desarrollo económico y la demografía de Quebec y sus regiones: se trata sobre todo de apoyar a los empleadores en materia de gestión de la diversidad y acelerar el reconocimiento de competencias.
- El éxito en el aprendizaje del francés por parte de los inmigrantes y en su integración: se trata de “*franciser plus tôt et mieux*”, es decir, diversificar la oferta de formación para responder mejor a las necesidades de los inmigrantes admitidos bajo la categoría de reagrupación familiar, promoviendo el aprendizaje del francés desde antes de su llegada a Quebec. Bajo esta línea se lanzó “*Apprendre le Québec*” un programa en línea accesible desde Internet donde además se da información general sobre Quebec, los recursos para

⁶⁷ La diversidad un valor agregado. Política gubernamental para favorecer la participación de todos en el crecimiento de Quebec.

inmigrantes recién llegados, búsqueda de empleo, etc. El aprendizaje del francés y la integración son dos conceptos muy vinculados según la visión del MICC, lo que se refleja en la estructura de los cursos de “*francisation*” que colocan el acento además del aprendizaje de la lengua, en los valores comunes y códigos sociales y culturales. Desde 2004 el MICC ha multiplicado además el número de consorcios con las regiones, con el fin de lograr una mejor integración y aporte económico y demográfico en el territorio.

- Una organización más eficaz, basada en numerosos consorcios: a través de estos consorcios el MICC se propone ejercer una vigilancia de los tres grandes factores que contribuyen a la cohesión social: la adhesión a los valores comunes, el conocimiento del francés, la tasa de empleo (MICC: 2008).

En el nivel institucional, desde 2008 la compensación financiera otorgada a Quebec en virtud del acuerdo de inmigración federal-provincial de 1991, es administrada enteramente por el MICC y distribuida a los otros ministerios para sus actividades de integración a través de acuerdos o ententes interministeriales. Ésta financiación circula a través de los fondos consolidados de la provincia por lo que el MICC ejerce un liderazgo claro para asegurar la coherencia de la acción del gobierno de Quebec y de las entidades con las que establece ententes o consorcios bajo sus orientaciones generales. La política de inmigración del MICC en 2010 tenía cuatro prioridades: contribuir al mantenimiento demográfico de Quebec, contribuir a su prosperidad, contribuir a la permanencia del francés y contribuir a la apertura de Quebec al mundo (Germain & Trinh: 2010 p. 14).

En cuanto a las áreas de intervención del MICC destaca el énfasis en los aspectos de orientación e información y de regionalización. La información empieza en el país de origen, mediante la guía “aprendiendo sobre Quebec” disponible en línea. También se ofrecen sesiones informativas para candidatos, consejería a candidatos aceptados, cursos de francés. Al llegar a Quebec se ofrece una serie de servicios como: bienvenida inicial en el aeropuerto para cerca de 30 mil personas, apoyo personalizado de acuerdo a las necesidades específicas orientando a las personas hacia los recursos y servicios apropiados, promoviendo la autonomía personal. Existen servicios regionales: seis oficinas en el Gran Montreal, una en la ciudad de Quebec, cinco en otras ciudades (Sherbrooke, Saguenay, Trois-Rivières, Gatineau, Rouyn-Noranda) y además se

promueven consorcios con organizaciones comunitarias para la recepción y apoyo en todas las regiones en que se establecen los inmigrantes (Pinssoneault: 2010).

Tabla 6.2: Presupuesto del MICC por áreas		
	2009-2010	2010-2011
Francisation	62,3\$ M	65,9\$ M
Acogida e integración, relaciones interculturales, lucha contra la discriminación	48,1\$	49,3\$ M
Infraestructura del MICC, servicios administrativos centralizados	18,1\$ M	17,4\$ M
Fuente: TCRI: 2010 (Elaborado sobre la base de datos del Consejo del Tesoro y Ministerio de Finanzas de Quebec)		

En materia de regionalización existen acuerdos con autoridades locales y regionales, 12 acuerdos con las CRÉ,⁶⁸ y 6 con municipalidades con el objetivo de incrementar el involucramiento de los líderes locales y regionales en las tareas de la integración. Existen planes de acción regional orientados a las realidades locales y un programa regional de integración para incrementar y retener la inmigración en las regiones que incluye la financiación de proyectos de ONGs (1.4\$ millones) y la financiación de acuerdos con los CRÉ y las municipalidades (4.2\$ millones) (Pinssoneault: 2010).

6.2.2.1. Los programas para la integración de los inmigrantes:

La mayor parte de la intervención del MICC para la integración de los inmigrantes se concentraba en cuatro programas realizados bajo la modalidad de consorcios o acuerdos con diversos actores (Germain & Trinh: 2010, pp. 18- 19):

- El PANA, “*Programme d’accueil des nouveaux arrivants*”⁶⁹: a través del cuál 67 organismos comunitarios reciben financiación para ofrecer servicios de acogida y adaptación al mercado de trabajo. Estos consorcios son trienales y

⁶⁸ Conferencias Regionales de Representantes. (Conference Regional des Elús) (Ver capítulo 4).

⁶⁹ “Programa de acogida a los recién llegados”.

movilizan 7,7\$ millones por año (8,9\$ millones para 2008-2009) (MICC: 2009, pp. 2- 6)

- El PRI, “*Programme régional d’intégration*”⁷⁰: se organiza a través de los consorcios de regionalización con las instancias regionales y municipales con una inversión de 3\$ millones y con 18 organismos comunitarios (1\$ millón). Apoya las acciones concertadas de los socios locales y regionales con el fin de “incrementar el aporte de la inmigración al desarrollo demográfico, económico, social y cultural de Quebec” (MICC, 2009, p.2) y tiene dos áreas: apoyo a los organismos que realizan actividades no lucrativas en regionalización e inmigración y apoyo a los organismos públicos en materia de inmigración: (MICC, 2009, p.6-7).
- El PARI: “*Programme d’appui aux relations interculturelles*”⁷¹ provee ayuda financiera a organizaciones sin fines de lucro que trabajan en el desarrollo y mantenimiento de relaciones armoniosas entre las comunidades etnoculturales de la provincia, actualmente comprende 64 proyectos, sus objetivos son: reforzar la comprensión de la sociedad quebequesa entre los inmigrantes y minorías etnoculturales, hacer conscientes a los quebequeses mayoritarios del pluralismo y de la contribución de las minorías a Quebec. Combate los prejuicios y discriminación, busca la solución de los conflictos a partir del relacionamiento intercultural entre varias comunidades etnoculturales (Chiasson/Koji:2011, pp.161,162).
- el PILI, “*Programme d’intégration linguistique pour les immigrants*”⁷²: que financia el aprendizaje del francés en los colegios, universidades y organismos comunitarios. El PILI comprende: actividades de enseñanza y de apoyo al aprendizaje armonizando los objetivos de un curso de lengua o de “*francisation*” con las necesidades de formación de las personas, y también apoyo a la integración social, profesional y cultural. El programa funciona mediante convenios trianuales de servicios con establecimientos reconocidos por el Ministerio de Educación (MELS) que son evaluados cada año en función de los resultados y de la disponibilidad de presupuesto (MICC: 2010, pp. 2-4, 8). En materia lingüística, además del PILI, existe el programa PAFIL,

⁷⁰ “Programa Regional de Integración”.

⁷¹ “Programa de apoyo a las relaciones interculturales”.

⁷² “Programa de integración lingüística para los inmigrantes.”

“Programme d’aide financière pour l’intégration linguistique des immigrants”,⁷³ que ofrece contribuciones financieras a los participantes a tiempo completo.

Otros programas en curso son el *“Programme Action et Diversité”*⁷⁴ (PAD), que aporta ayuda financiera a los organismos y comunidades culturales que realizan proyectos capaces de contribuir significativamente a alcanzar los objetivos del MICC en materia de diversidad (MICC: 2009, pp. 2, 7-8, Pinsonneault: 2010). Adicionalmente el *“Programme d’accueil et d’installation des réfugiés”*⁷⁵ PAIR, y el *“Programme de reconnaissance et de soutien des organismes communautaires autonomes”*⁷⁶ (PRSOCA) brindan ayuda financiera a las organizaciones comunitarias que trabajan en la acogida e integración de inmigrantes. Otros ministerios como el de Empleo y Solidaridad Social (MESS) también ofrecen programas como el *“Programme d’aide à l’intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi”*⁷⁷ (PRIIME), asimismo este ministerio administra el programa Quebec Plural, dirigido a personas de minorías visibles entre 16 y 24 años y a jóvenes inmigrantes que pertenecen a alguna comunidad cultural, que tiene por objetivo fortalecer su empleabilidad, ofreciendo servicios de consejería y talleres de trabajo (Chiasson & Koji:2011, pp. 159-162).

6.3. La política lingüística.

Según algunos autores el progreso del francés en Quebec no se explica únicamente por la implementación de la política lingüística sino sobre todo por un conjunto de cambios socioeconómicos que ocurrieron desde la *Révolution Tranquille*. Estos cambios permitieron a los quebequeses francófonos ocupar un lugar en las esferas económicas, culturales, científicas y políticas. De igual manera puede plantearse que la integración lingüística de los inmigrantes hoy en día dependerá de su inclusión social y económica (Pagé: 2006, 22, 2010, p. 2, Beland: 77-78,).

⁷³ “Programa de ayuda financiera para la integración lingüística de los inmigrantes.”

⁷⁴ “Programa Acción y Diversidad”

⁷⁵ “Programa de acogida e instalación de los refugiados”.

⁷⁶ “Programa de Reconocimiento y Apoyo a los Organismos Comunitarios Autónomos”

⁷⁷ “Programa de ayuda a la integración de los inmigrantes y de las comunidades visibles en empleo”

Así puede decirse que los quebequeses francófonos han comprendido desde los años 1960s que si las tendencias demográficas de la post guerra se mantenían, la integración de los inmigrantes alófonos que generalmente elegían el inglés como segunda lengua diluiría progresivamente su peso sociolingüístico, como lo constataron las dos comisiones creadas para evaluar este tema (*“Lareandeau-Dunton”* 1963 y *“Gendron”*, 1968). En palabras de la profesora McAndrew:

“Montreal realmente representa a la villa gala de Asterix porque la batalla aún es real y la posibilidad de Montreal de permanecer como la segunda ciudad francófona del mundo dependerá de los patrones lingüísticos de los inmigrantes, de su integración, no tanto de lo que hagan en sus vidas privadas como algunos nacionalistas creen, pero si de sus usos públicos con respecto a la lengua”(MCANDREW: 2010).

El texto fundamental para comprender la política lingüística de Quebec es la *Charte de la langue française (Ley 101)* que contiene un proyecto más amplio que la integración lingüística de los inmigrantes: se trata de *“francisar”* la sociedad en todas sus dimensiones públicas, vinculando el uso de la lengua con la participación cívica y la igualdad de oportunidades. Tal vez la disposición más importante de esta Ley es aquella que concierne a la elección de la lengua de enseñanza en las escuelas y que declara al francés la lengua de enseñanza para todos los jóvenes quebequeses con excepción de aquellos que tendrían un derecho adquirido por la escolarización de sus padres. Este derecho sólo se reserva a los hijos de quebequeses escolarizados en inglés en Canadá o en Quebec pero no en el exterior. También mantienen el derecho los inmigrantes llegados antes de la adopción de la Ley 101 y los francófonos con hijos inscritos en la escuela anglófona con anterioridad, pero los nuevos inmigrantes no pueden beneficiarse del mismo salvo por razones humanitarias. La Carta define el francés como la lengua oficial e impone su uso en todos los dominios de la vida pública como la lengua normal y habitual del trabajo, la enseñanza, las comunicaciones, el comercio y los negocios. En general lo que propone es un predominio del francés en la vida pública pero sin excluir al inglés y a otras lenguas de la vida privada de los ciudadanos (Pagé: 2010, p. 6- 7, Béland: 2006, p. 90-93).

Otros textos que enmarcan la política lingüística son la Declaración Política *“Au Québec pour bâtir ensemble”* (MICC: 1990), donde se establece las grandes

orientaciones de las acciones de integración de los inmigrantes colocando al francés como la primera característica de la sociedad quebequesa y a la “*francisisation*” de los inmigrantes como el objetivo principal. A partir de los tratados de Inmigración con el gobierno federal, Quebec empieza a tomar en cuenta el conocimiento del francés en los procesos de selección. La Declaración Política de 1990 asocia el francés a dos características de la sociedad de acogida: la democracia y el pluralismo en lo que constituye la primera expresión oficial de la voluntad de dar un carácter cívico a la lengua francesa, vinculándola a unos valores universales que todos los quebequeses deberían abrazar (Pagé: 2010,p. 8). Desde 1996, la expresión “el francés como lengua común” se convierte en parte del discurso oficial. La idea central es que el francés constituye la lengua pública común de una sociedad en el seno de la cual, por añadidura, muchas lenguas (el inglés y las lenguas de origen de los inmigrantes) están vivas (Pagé: 2010, pp. 8,9).

Igualmente el documento elaborado por el Consejo de las relaciones Interculturales (CRI) en 1995 “*Un Quebec pour tous ces citoyens*”⁷⁸, aporta un apoyo sustancial a esta noción del francés como lengua pública o universal sin oponerse al uso de otras lenguas en la comunicación intracomunitaria. En ese documento la adopción del francés como lengua común queda estrechamente ligada a la integración plena y completa de los inmigrantes a la sociedad. En el último documento del Consejo Superior de la Lengua Francesa (CSFL) “*Le Français langue de cohésion sociale*”⁷⁹ (2008) este lazo aparece reforzado por la sugerencia de diversas medidas para facilitar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo en francés (Pagé: 2010, p. 9). Así, el francés se convierte en la lengua pública común, la lengua de enseñanza, el comercio y los negocios, de las comunicaciones del Estado con los ciudadanos. Hablar francés significa participar de un universo cultural y político que no es propiedad de un grupo étnico de descendientes franco-canadienses. Desde esta perspectiva, el francés permitiría recibir una enseñanza abierta al mundo con valores universales. La política lingüística no aborda la cuestión de la identidad sino que se limita a establecer el lugar del francés en

⁷⁸ “Un Quebec para todos sus ciudadanos”

⁷⁹ “El Francés Lengua de Cohesión Social”.

la sociedad quebequesa pero dejando a los quebequeses apropiarse de la lengua de múltiples maneras⁸⁰ (Pagé: 2010: p. 11).

La Ley 101 y la política lingüística han tenido un impacto sobre la situación del francés en Quebec, pero es importante destacar la influencia de otros factores como: la partida de un número significativo de anglófonos entre 1970-2000, el desarrollo del sector público de Quebec desde la *Révolution Tranquille*, que contribuyó a incrementar el número de personas francófonas altamente cualificadas en todos los ámbitos, y el incremento del poder de gasto de los francófonos. Las acciones del Estado quebequés en otros dominios han tenido por efecto generalizar el uso del francés en la medida que favorecieron la promoción social y económica de los francófonos (Pagé: 2010, p. 31). Por lo tanto se trata de que hoy en día el uso del francés comporte ventajas reales para los inmigrantes en diversos planos, como el acceso al trabajo, a la educación, la cultura y una vida social atractiva por lo que las políticas públicas y las acciones del Estado deben orientarse a la creación de condiciones económicas y sociales que conviertan en ventajosa la adopción del francés como lengua predominante de la comunicación pública (Pagé: 2010, p. 37, Bilodeau, White & Neil: 2010, EBILODEAU: 2010).

En cuanto a la evolución de las intervenciones gubernamentales en materia de “*francisation*” de los inmigrantes adultos, se distinguen tres secuencias hasta la aprobación del último Acuerdo de Inmigración con el gobierno federal en 1991 (Helly: 1996, pp. 26- 29, 111-112):

- En 1969 se aprobó una primera ley lingüística (Ley 63) que confirmaba la libre elección de la lengua de enseñanza en las escuelas públicas pero exigía que todos los alumnos aprendieran el francés. Ese año se crearon los *Centres de orientation et de formation des immigrants* (COFIs) para ofrecer servicios de “*francisation*” a los nuevos inmigrantes. Además, en virtud de un programa federal se estableció el Programa de las Lenguas Étnicas (PLE), asimismo se acordó otorgar subvenciones a las asociaciones étnicas que facilitasen el

⁸⁰ Pagé por ejemplo menciona que en la realidad las personas no eligen un grupo lingüístico por oposición a otro, sino que sienten que pertenecen a varios a la vez y los conciben como una suma de todas las lenguas que hablan, por lo que debería desarrollarse conceptos para abordar la existencia de identidades lingüísticas híbridas, tal como se acepta la existencia de conceptos de identidades étnicas híbridas como por ejemplo italo-canadienses o anglo-montrealeses (Pagé: 2010, p. 29).

establecimiento de los inmigrantes. En 1972 la “Comisión de consulta sobre la situación de la lengua francesa y sobre los derechos lingüísticos” creó el término de *alófono* para designar a las personas cuya lengua materna no es ni el francés ni el inglés, el término de “*neocanadiense*” para designar a los recién llegados a Quebec hasta la obtención de la ciudadanía, y el de *francófono* para designar a todas las personas que tuvieran el francés por lengua materna o de uso en la casa (Comisión de encuesta:1972, Helly: 1996, p. 26). En 1974 una segunda ley lingüística (Ley 22), restringió la libre elección de la lengua de enseñanza concediendo el derecho a estudiar en inglés a los niños competentes en esa lengua, para lo cual se establecieron pruebas lingüísticas. En 1977 se votó la Ley 101, donde se plantea la “*francisation*” de la vida colectiva a través de intervenciones en el campo escolar y en el mundo del trabajo. Siguiendo su objetivo de consolidación de la nación quebequesa mediante la construcción de referentes comunes a todos los residentes de la provincia, la Ley 101 introdujo un nuevo parámetro de identificación colectiva de sus residentes: el francés. A partir de esta Ley surge una nueva definición de la sociedad quebequesa entendiéndola como una colectividad territorial francófona por oposición tanto a la noción de una cultura mayoritaria canadiense francesa como a la de una sociedad regional canadiense bilingüe. La Ley constituye una política de integración introduciendo dos parámetros propios a los residentes de la provincia: una lengua pública común (el francés) y un territorio (Quebec) permitiendo así la eliminación de la equivalencia entre lengua francesa, cultura canadiense-francesa y memoria histórica de una comunidad de fundadores. A partir de entonces se invita a todos los residentes, nativos e inmigrantes, de todos los orígenes etnoculturales a pertenecer a una colectividad política francófona y pluralista. Sin embargo la Ley 103, también reconoce la existencia de las lenguas de los inmigrantes instituyendo un programa facultativo para su enseñanza: “*Programme d’enseignement des langues d’origine*”⁸¹ (PELO) en 1978. De 1977 a 1981, las medidas y decisiones del PQ se van a centrar esencialmente en la “*francisation*” de los inmigrantes en virtud de un programa federal.

⁸¹ “Programa de enseñanza de las lenguas de origen”

- En 1981 se adoptó el *Plan d'action à l'intention des communautés culturelles*⁸² (Quebec, 1981). Entre 1982-1985, se aprobó una serie de medidas e iniciativas para facilitar la inserción de los inmigrantes y sus descendientes en los organismos públicos y parapúblicos. En 1985 se aprueban los principales programas de acceso a la igualdad particularmente en materia de empleo. De 1986 a 1990 el Partido Liberal centró su acción en dos campos: implantación de programas de acceso a la igualdad en empleo y extensión de la “*francisation*” de los inmigrantes.
- A partir de 1991, estos dos ejes de intervención son reafirmados como primordiales en el *Plan d'action en matière d'immigration et d'integration* y se aplican medidas particulares a favor de grupos específicos. A lo largo de estas tres etapas las intervenciones del gobierno quebequés se componen de dos áreas: *francisation* y equidad y empleo.

6.3.1. La política lingüística en la década del 2000:

En el 2000 los COFIs⁸³ se reemplazaron por los nuevos *Carrefours d'integration*⁸⁴ y por instituciones de enseñanza de francés asociadas (colegios y universidades) y organizaciones comunitarias. En 2004 el MICC creó la “*Direction Générale de la Francisation*”, los beneficiarios fueron derivados a instituciones educativas y organizaciones comunitarias para ofrecerles ambientes de aprendizaje adaptados a sus niveles de educación. Las escuelas también empezaron a participar activamente en este proceso en Montreal y otras partes de Quebec bajo acuerdos con el MICC y bajo su propia iniciativa a través de actividades de educación para adultos.

Según el Consejo Superior de la Lengua Francesa, la “francisación” de los inmigrantes es fundamental para su integración y para la cohesión social: “todo inmigrante que se establece en Quebec acepta una especie de acuerdo tácito con la sociedad de acogida, según el cual se compromete a integrarse respetando los valores fundamentales de la cultura pública común. Entre las obligaciones que le incumben, el conocimiento del francés es fundamental” (CSLF:2008, p. 5). Los esfuerzos para asegurar el uso del

⁸² “Plan de acción para las comunidades culturales”.

⁸³ “Centros de Formación de Inmigrantes”.

⁸⁴ “Pasarelas de integración.”

francés como lengua pública común se basan en dos principios fundamentales: a) una oferta de “*francisation*” que debe ser global sin excluir a ningún grupo y b) las acciones y medios puestos en marcha para ello deben ser concebidos y aplicados de manera concertada tanto a nivel horizontal como vertical.

En su diagnóstico el CSFL señala que “la fragmentación de la concepción de la gestión de las políticas y programas entre diversos actores con prioridades distintas y a veces antagónicas, es contradictoria con la realidad que muestra que la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo es fruto de un camino largo y difícil, que por tanto exige coherencia, sincronización y continuidad en las intervenciones” (CSLF: 2008, p. 13). Esta fragmentación ocurre también a nivel de los convenios o consorcios. En ese mismo sentido se manifestó el informe “Bouchard-Taylor⁸⁵” sobre la necesidad de una gestión más integrada y transversal que incorpore las dinámicas de la inmigración dentro de una visión global de desarrollo de la sociedad. Así, se recomienda establecer un consorcio real entre todos los organismos gubernamentales o no que trabajan en la “*francisation*” y la integración social de los inmigrantes. Establecer una estructura que coordine las acciones de todos esos organismos y una coordinación interministerial para eliminar duplicidades, racionalizar la utilización de recursos y armonizar todo el proceso de integración lingüística y social (CSLF: 2008, p. 14).

La visión de futuro que propone el consejo es hacer de la lengua francesa un vector que favorezca la cohesión social, una lengua para la comunicación pública de todos los quebequeses. Para la mayoría de quebequeses el francés cumple una función identitaria fuertemente ligada al desarrollo de la sociedad, pero para los quebequeses de origen inmigrante, el conocimiento de la lengua francesa adicionalmente abre el acceso a la red social quebequesa, al mundo escolar y al del trabajo, es una herramienta para la integración social. La inserción en la red social francófona permite desarrollar un vínculo con el medio social que con el tiempo, nutrirá los mecanismos de construcción identitaria (CSLF: 2008, p. 42). El conocimiento funcional de la lengua francesa, la comprensión de los mecanismos sociales, la frecuentación de otros quebequeses, la participación en las actividades cívicas facilitan las relaciones de todos los ciudadanos y el buen funcionamiento de la sociedad (CSLF: 2008, p. 42).

⁸⁵ Con este nombre se conoce a la Comisión de acomodamientos razonables de Quebec en 2008.

Se trata por tanto de promover la “*francisation de la réussite*”⁸⁶, es decir tener presente que: “los nuevos quebequeses elegirán vivir en francés en la medida en que ésta elección signifique una ventaja para ellos en materia de movilidad social ascendente, desarrollo individual y comunitario y participación en la sociedad civil. En otras palabras, es necesario ofrecer a los nuevos quebequeses las condiciones que favorezcan el éxito en el francés. El apego al francés no puede desarrollarse más que por una relación privilegiada con un medio social, económico y cultural con el que se ha establecido un lazo positivo” (CSLF: 2008, p. 10).

Como puede observarse, el concepto de “*francisation*” desarrollado a lo largo del tiempo en Quebec no tiene una traducción exacta al castellano, pero va mucho más allá de la enseñanza o aprendizaje de la lengua para incluir la igualdad de oportunidades y la integración cívica en la sociedad a partir de un contrato moral en torno a los valores de la sociedad quebequesa. Al respecto un funcionario encargado del área de “*francisation*” en el MICC explicó lo siguiente:

“Los inmigrantes tienen que hacer su parte del proceso y la otra parte de lo que llamamos ‘contrato moral’ la pone el Estado ofreciendo servicios para facilitar dicha integración. Todo parte de éste principio. Tenemos servicios de ‘francisation’, de integración, de acogida. La ‘francisation’ no significa estudiar lengua en la escuela, el aprendizaje de la lengua incorpora un conocimiento sobre cómo se hacen las cosas en Quebec, las costumbres, hablamos de temas como la igualdad de género, la homofobia, la antidiscriminación, se les hace leer los periódicos y ver películas quebequesas. Cuando los inmigrantes llegan al aeropuerto hay funcionarios del MICC que les recomiendan pedir cita en el ministerio para participar de las sesiones donde reciben información en valores comunes. Igualmente, en la solicitud de inmigración hay una sección sobre los valores comunes y los candidatos deben firmar una declaración. Esto ocurre sólo en Quebec, Canadá no lo hace” (ETREMPTE: 2010)

Para lograr este objetivo el CSFL considera dos áreas de intervención fundamentales: la escuela y el medio de trabajo. Se propone que la escuela cumpla un rol de concertación

⁸⁶ “La “*francisation*” (o “*afrancesameinto*”) del éxito”

fundamental movilizándolo a todos los actores en el trabajo de integración y “*francisation*”, además de su función de enseñanza (CSFL:2008, p. 18). En el ámbito del trabajo el informe del CSLF desarrolla el concepto de “*francisation qualifiante*”⁸⁷ (CSLF: 2008, p. 42.), asimismo el informe sostiene que la integración social de los inmigrantes es indispensable para el desarrollo de una sociedad francófona en América del Norte, en Quebec. La necesidad de lograr la integración de los inmigrantes parte de la constatación de que para 2006, entre los grupos de 25 a 54 años procedentes de África establecidos en Quebec existía un porcentaje de paro de 27,1%, cuatro veces superior al de los quebequeses nacidos en Canadá (6,3%) después de 5 años de vivir en Quebec. Pero además, los inmigrantes de larga data, establecidos hace 10 años en Canadá todavía tenían un paro en 1,6% superior. Estas desigualdades son más pronunciadas en Quebec que en el resto de Canadá y se encuentran especialmente concentradas entre los magrebíes y las mujeres inmigrantes (CSLF:2008, p. 43).

Una medida de “*francisation*” ha sido la certificación de las empresas con más de cincuenta trabajadores, para fomentar el uso del francés en el trabajo. En 2008, 81,6% de estas empresas estaban certificadas y empleaban el francés en todos los niveles de la empresa. Sin embargo hasta 2008 no existían aún medidas para las empresas con 49 o menos empleados, en muchas de las cuales trabajan los inmigrantes⁸⁸ (CSLF: 2008, p. 37).

En 2008, se anunciaron nuevas medidas de “*francisation*” que recogían algunas de las recomendaciones hechas por el informe del CSFL, se proponía a) “*francisar*” tempranamente a los inmigrantes, b) “*francisar*” más y c) “*francisar*” mejor. En cuanto a lo primero se han desarrollado políticas dirigidas a los inmigrantes que cuentan con un Certificado de Selección de Quebec (CSQ) tanto a través de acuerdos con instituciones en el extranjero como por medio de servicios online. En cuanto a la extensión de los servicios, se ofrecen diferentes formatos de clases para aprender francés e integrarse en los valores de la sociedad quebequesa. Cada año el MICC atiende a 20 mil personas en estos cursos. Las clases de francés son impartidas a tiempo completo por las entidades asociadas al MICC: universidades, CEGEPs, organizaciones

⁸⁷ “Francisation o afrancesamiento cualificante”.

⁸⁸ En 2010 se instauraron éstas medidas para obligar a las empresas menores de 50 empleados a usar el francés.

comunitarias y escuelas en la mayoría de las regiones de Quebec. Existe un programa general para inmigrantes cualificados y otro adaptado a los que poseen escolarización limitada y/o analfabetismo. El programa general también se ofrece de forma parcial en estos casos, principalmente a cargo de las entidades asociadas. Además el MICC ofrece cursos en el espacio de trabajo en colaboración con empresas y sindicatos en diversos sectores. Para expandir estas actividades se han firmado convenios con diferentes organizaciones (Cantin: 2010, pp. 145, 146).

Además se elaboró el plan “*Réussir ensemble en français*”⁸⁹ (2008) que recoge varias de las recomendaciones hechas en el informe del CSLF como por ejemplo, extender los procesos de certificación a las empresas con menos de cincuenta trabajadores, también se implementó exoneraciones tributarias para promover la “*francisation*” en el trabajo y un “Acta para Promover las Cualificaciones, Desarrollo y Reconocimiento de la Fuerza de Trabajo”. Además en Montreal existen centros de autoaprendizaje orientados a los inmigrantes y los negocios que los contratan, estos centros son más flexibles y tienen un seguimiento personalizado. Finalmente las medidas para alcanzar una mejor “*francisation*” de los inmigrantes se han diversificado, añadiendo cursos especializados en comunicación oral y francés escrito y cursos para candidatos a integrarse en cuerpos profesionales específicos como enfermeras, o en el área de salud, ingeniería, ciencias aplicadas, administración, derecho y negocios. Estos cursos se desarrollan en cooperación con instituciones asociadas (Universidades, CEGEPs), y vienen funcionando desde 2006 (Cantin: 2010, pp. 146-148).

En 2010 el MICC utilizaba dos enfoques orientados a asegurar la sostenibilidad del hecho francófono en Quebec: a) “*francisar*” la inmigración optimizando la proporción de francófonos (incremento de 37% de inmigrantes francófonos en 1991 a 64% en 2009) y b) “*francisar*” a los inmigrantes mediante cursos de principiantes o de refuerzo. El presupuesto para la “*francisation*” del MICC es de \$ 62 millones (Pissoneault: 2010). Asimismo, el MICC y el Ministerio de Educación (MELS) vienen trabajando para armonizar sus servicios de “*francisation*” a inmigrantes. La idea es adoptar una base común para evaluar las competencias en francés y un programa marco para la enseñanza. El MICC, el MELS y el Ministerio de Empleo y Solidaridad Social (MESS)

⁸⁹ “Triunfar juntos en francés”.

ofrecen un acceso único a servicios de “*francisation*”, con lo cual las decisiones sobre asistencia financiera a los beneficiarios y la elección de la institución más apropiada será centralizada desde el año 2010-2011 (Cantin: 2010, p. 149).

6.4. El papel de los gobiernos locales: la política de inmigración en Montreal

La presencia de una asociación muy estrecha entre el gobierno provincial de Quebec, los actores públicos regionales, locales, las ONGs y la poca presencia del sector con fines de lucro es una de las características centrales del modelo de gobernanza quebequés en el nivel territorial (Chiasson & Koji:2011, pp.165). Si bien existen planes locales y regionales orientados a prioridades específicas, estos tienen una gran similitud entre sí: suelen tener en común a) una concepción de la inmigración en correspondencia con las necesidades regionales y los valores quebequeses, b) la diferenciación entre recepción e integración de largo plazo, c) la adquisición de competencias en francés y d) resaltar la diversidad de la comunidad. Puede decirse por tanto que los actores locales están integrados en el marco de la política provincial lo que se refuerza por el hecho de que las municipalidades y ONGs locales reciben la mayor parte de su financiación del gobierno provincial, mientras que, según una Ley provincial de 1970, prácticamente no reciben financiación del gobierno federal sin la autorización previa de Quebec (Chiasson & Koji:2011, pp.167,168).

Este estilo de política provincial institucionaliza dos grupos de actores: las ONG locales que prestan los servicios y las municipalidades y CRE (conferencias de representantes regionales electos), que adoptan el papel de intermediarios y planificadores locales (Chiasson & Koji: 2011, pp. 180-182). El MICC prioriza claramente la política de integración en el nivel regional a través de las CREs pues hay un interés en incrementar la inmigración hacia esas zonas disminuyendo el peso relativo de su concentración en Montreal. Por tanto no existe un interés real del gobierno de Quebec en promover políticas de integración en Montreal (ECOLLIN: 2010, EGERMAIN: 2010, ESAVARD: 2010). Tanto las CRE como las ONGs locales se subordinan al papel del MICC que los provee de financiación. Se trata de un modelo de gobernanza propio de Quebec y que se expresa también en la política de inmigración, cuya principal característica es basarse en la relación estrecha entre el gobierno provincial y los

prestadores de servicios locales sin fines de lucro (Chiasson & Koji: 2011, pp. 180-182).

Una gran proporción de la población inmigrante de Quebec está establecida en Montreal, (86,9% en 2006) siendo la concentración mucho mayor que otras ciudades como Toronto (68,3%) y Vancouver (74,2%) (Chiasson & Koji: 2011p. 154,155). Entre 2003 y 2007 Montreal recibió 32,000 nuevos inmigrantes anuales. Según el censo de 2006, aproximadamente 490,200 inmigrantes vivían al interior del territorio de la ciudad de Montreal y representaban al 30,7% de aquellos que llegaron entre 2001-2005. La ciudad de Montreal ha intervenido en las políticas de acogida de inmigrantes desde finales de los años 1980s centrándose principalmente en el desarrollo de relaciones armoniosas y en la integración socioeconómica de los inmigrantes. Este enfoque multicultural es considerado como una característica distintiva de Montreal si se la compara con otras ciudades (Poirier: 2006, Graham and Phillips: 2006, Chiasson & Koji: 2011,p. 169.), sin embargo varios de los entrevistados señalaron que luego del proceso de fusión urbana el enfoque multicultural habría perdido peso debido a la fragmentación distrital (ECOLLIN: 2010, EGERMAIN: 2010).

En 1988 la ciudad estableció el “*Bureau Interculturel de Montreal*” (Oficina Intercultural de Montreal) cuyo papel inicial era proveer información sobre los servicios municipales en varios idiomas, posteriormente se convirtió en el *Bureau des Affaires Interculturelles* (Oficina de asuntos interculturales) con el mandato horizontal de promover intervenciones armoniosas, que luego fue remplazada por la *Direction de la Diversité Sociale*, (Dirección de Diversidad Social) la cual se responsabilizaba por las políticas de acogida en 2011. Montreal ha desarrollado pues su propio marco de intervenciones, que subraya el respeto por los DDHH, las relaciones interculturales y el diálogo, la eliminación del racismo y la xenofobia. En 1989 la ciudad sacó a luz una “Declaración contra la discriminación racial” y en las dos últimas décadas ha celebrado el “Día internacional de la eliminación de la discriminación racial” (21 de marzo). Asimismo elaboró la “Declaración de Montreal por la diversidad cultural e inclusión” (2004) y la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (*Charte Montréalaise des droits et responsabilités*, 2006). Asimismo la ciudad creó un cuerpo de consulta: el Consejo Intercultural de Montreal (CIM) en 2003, compuesto por 15 personas de grupos etnoculturales y quebequeses francófonos nominados por el ayuntamiento.

Según sus regulaciones, el CIM debe tener al menos ocho reuniones anuales (pero en 2009 tuvieron 11 reuniones). Su papel es aconsejar al ayuntamiento y a la administración acerca de las relaciones interculturales y sobre la vida de los grupos etnoculturales, normalmente se le considera como un comité de consulta pero en ocasiones juega el papel de grupo de presión. Las intervenciones de Montreal se limitan a temas bajo su jurisdicción, mientras que los programas provinciales se dirigen generalmente a los inmigrantes como individuos, los de Montreal suelen orientarse hacia las comunidades y los barrios (Chiasson & Koji: 2011, p. 169-170).

Entre 2007-2010 la ciudad publicó el documento de “Planificación estratégica de la diversidad etnocultural”, una nueva política municipal concebida desde una perspectiva de competencia entre metrópolis para atraer a inmigrantes cualificados:

“En el contexto actual de competencia entre las ciudades principales del mundo para recibir y retener un número creciente de inmigrantes, el objetivo principal de Montreal es de distinguirse. Para atraer a más inmigrantes y tomar ventaja de su contribución incalculable en muchos aspectos, la ciudad tiene que ser capaz de continuar ofreciendo una adecuada infraestructura municipal, servicios comunitarios efectivos y una calidad de vida renovada” (Ville de Montreal: 2007, p 3, Chiasson & Koji: 2011, p. 171).

Las intervenciones municipales se agrupan pues en torno a seis prioridades principales: desarrollo económico, integración en el mercado de trabajo, vivienda, servicios a los ciudadanos y comunidades, lucha contra la discriminación, exclusión y xenofobia, liderazgo de cara a otros gobiernos y socios. Además Montreal planea ejercer el liderazgo en la gobernanza en materia de acogida de inmigrantes en su territorio enfatizando la importancia de los consorcios y la coordinación con diferentes actores gubernamentales y ONGs. En esta estrategia los barrios o distritos, juegan un papel importante, la administración central de Montreal trabaja estrechamente con los distritos pues se considera que conocen el campo mejor y sus informaciones y sugerencias son tomadas como base para decidir las orientaciones globales de la municipalidad (Chiasson & Koji: 2011, p. 171).

Sobre este punto si embargo los entrevistados para esta investigación discrepan y sostienen que desde los procesos de fusión y separación urbana ocurridos entre finales

de 1990 y el 2000 Montreal habría perdido la capacidad de diseñar una política propia encontrándose fragmentada entre el poder otorgado a los distritos de un lado y al nivel regional (CRE) del otro, con lo que la gobernanza de las políticas de inmigración sería muy compleja y limitada (ECOLLIN: 2010, EGERMAIN: 2013). Por ejemplo: la Directora del proyecto de Metrópolis en Quebec e investigadora del INRS⁹⁰ afirmó lo siguiente:

“Antes la ciudad era multicultural en su discurso, muy diferente con el enfoque de Quebec, las políticas de las municipalidades eran completamente diferentes entre sí: Laval tenía unas políticas republicanas como Francia, y Montreal era completamente multicultural, sin embargo las políticas locales tienen muy poca incidencia y muy poco dinero. Pero actualmente el discurso en Montreal ha cambiado, ya no hay ningún Departamento en la ciudad de Montreal que trabaje el tema de diversidad. Esto sucedió porque hubo una reestructuración a partir de la fusión de municipios que derivó en una descentralización de los servicios de proximidad hacia los barrios o distritos, y en la lista de problemas de los barrios, la inmigración es la última preocupación porque no tienen capacidades ni recursos. En la ciudad de Montreal ya no se habla de inmigración, hay una sola persona que está a cargo de lo que llaman las ‘comunidades de orígenes diversos’ un nuevo término inventado, que reemplazó al de ‘comunidades culturales’, nadie sabe qué significa ni por qué hablan de los lugares de origen. Por tanto más allá del discurso, el tema de la integración ha salido de la agenda de la ciudad y se ha dejado en manos de los barrios” (EGERMAIN: 2010).

Por su parte el funcionario del área de “*francisation*” del MICC entrevistado afirmó lo siguiente:

“Quebec tiene un convenio sobre servicios de integración con Montreal, pero generalmente ellos no proveen los servicios en integración, les damos algo de dinero y ellos lo reparten entre las ONGs para que provean los servicios interculturales, pero no intervienen en servicios de acogida e integración, les gustaría, pero no lo hacen. Con el CRE de Montreal tenemos acuerdos, proveemos financiación para ayudar a los

⁹⁰ Institute Nationale de Recherche Scientifique.

municipios y otras instituciones en el nivel regional a atraer inmigrantes en el marco de nuestra política de regionalización” (ETREMPTE: 2010).

En el nivel regional, el Consejo de Representantes Electos (CRÉ) facilita las comunicaciones entre las diferentes municipalidades y pone en marcha sus propios programas de inmigración desarrollando relaciones particulares con el gobierno de Quebec, especialmente a través de la negociación de acuerdos específicos de regionalización de la inmigración. La división de trabajo entre el CRÉ y la ciudad se decide mediante negociaciones (Chiasson & Koji: 2011, p. 172). En el nivel provincial sin embargo éstos autores firman que la ciudad tiene una estrecha colaboración con diferentes ministerios incluyendo el MICC, el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Asuntos Municipales y Regionales y el Ministerio de Seguridad Pública. Desde 1999, la ciudad tiene un vínculo muy estrecho con el MICC a través de una serie de acuerdos de financiación. El último con una duración de tres años firmado en 2007, doblaba la cantidad anual de financiación provincial hasta 1.5\$ millones y ofrecía mayor autonomía y flexibilidad a Montreal (Chiasson & Koji: 2011, p. 172).

En este marco el MICC y el CRÉ firmaron un convenio de 375\$ mil para el período 2007-2008 y el CRÉ de Montreal ha incluido en su Plan de acción 2008-2009 en su capítulo de Desarrollo social un número de proyectos relativos a la retención de estudiantes internacionales, al reconocimiento de competencias, a la intervención con los jóvenes y mujeres inmigrantes. De estos proyectos destacan dos: *Vivacité Montreal*, que financia a jóvenes artistas (inmigrantes y minorías) y *ALLIÉS* (lanzado por el CRÉ y por la Fundación McConnell en 2007, siguiendo la estela de un proyecto iniciado en Toronto en 2003 por la fundación Maytree) que moviliza a los líderes del mundo de los negocios. Estos proyectos implican a su vez numerosos convenios. Otra iniciativa reciente es *Défi Montreal*, lanzado por el gobierno de Quebec en el terreno de la integración y empleo de los inmigrantes por un monto de \$ 6 millones para un período de tres años. Para coordinar estos convenios existe el “Consejo Regional de los Consorcios del Mercado de Trabajo de Montreal” que involucra al CRÉ de Montreal, a la ciudad de Montreal y a la cámara de comercio de la zona metropolitana (Germain & Trinh: 2010, pp. 23, 24).

Además, la ciudad de Montreal financia 37 proyectos en el marco de convenios con el MICC (\$ 4.5 millones). Algunos son puestos en marcha por la ciudad y otros en colaboración con socios, como la Oficina Municipal de Vivienda de Montreal (OMHM) que gestiona el parque de viviendas públicas, y con los organismos comunitarios. La ciudad tiene además otros dos programas propios de apoyo a la diversidad con una financiación de \$ 500 mil: uno de apoyo a las actividades comunitarias y otro para promover los festivales y eventos culturales. Otros programas adicionales no se dirigen expresamente a cuestiones de integración pero se orientan a la lucha contra la pobreza y exclusión social como el convenio con el Ministerio de Empleo y Solidaridad (\$ 24 millones) o el convenio económico del MICC-Montreal internacional y el CRÉ de Montreal entre 2009-2011 que promueve la residencia permanente de los trabajadores temporales especializados en la gran región de Montreal⁹¹ (Germain & Trinh: 2010, pp. 24,25).

Asimismo, Montreal tiene relaciones muy estrechas y de interdependencia con diferentes ONGs en el nivel comunitario como *Centraide*, *Fundación Lucie et André Chagnon*, y la *Fundación del Greater Montreal*. En el nivel barrial existen 30 mesas de coordinación entre actores gubernamentales y sociales que constituyen una fuente de inspiración para las políticas municipales (Chiasson & Koji: 2011, p. 172).

La participación de Montreal en la acogida de los inmigrantes se ha orientado hacia el objetivo de asegurar la armonía intercultural en la ciudad, promoviendo el diálogo intercultural. Los últimos planes estratégicos enfatizan el desarrollo económico en el contexto de la globalización y el incremento de la competencia entre metrópolis para atraer inmigrantes cualificados. La estructura de gobernanza de la ciudad se basa pues en una relación compleja, dejando cierta autonomía a los barrios, de un lado y a las organizaciones comunitarias del otro y coordinando las políticas a través de las mesas de concertación de cada barrio (Chiasson & Koji: 2011, p. 172).

⁹¹ Los aportes de las entidades se distribuyen así: \$1.4 millones por parte de Montreal Internacional, \$ 1,2 millones por el MICC y \$ 200 mil por el CRÉ, (Germain & Trinh: 2010, pp. 24,25).

Germain sin embargo tiene una visión más crítica de este modelo de gobernanza, según explica, el protagonismo de los barrios en las políticas interculturales ha sido consecuencia de las fusiones del año 2000 y la posterior división o “desamalgamamiento” parcial de las municipalidades de la Isla de Montreal en 2006. Los efectos de esta “*devolution*” no estarían claros aún pero en todo caso incrementarían la complejidad de la gobernanza en materia de integración a nivel local lo que por ejemplo habría influido en el retraso del desarrollo del “*Plan d’action de la région de Montréal*” (Plan de Acción de la Región de Montreal) (L’île de Montreal) en 2006, que, luego de un amplio proceso de consulta fue puesto en marcha finalmente en 2009. Según esta autora el resultado del modelo de gobernanza implementado en Montreal sería de tipo “*adhocrático*” en la medida que no existirían jerarquías ni burocracia y por tanto todos los participantes tienen autoridad para tomar decisiones, lo que habría llevado a una forma de gestionar las políticas basada en el sistema de ensayo y error (Germain & Trinh: 2010, p. 23).

6.5. La estructura de gobernanza de las políticas de integración

Quebec es hasta hoy la provincia con mayor organización institucional en materia de inmigración. Posee un Consejo Intercultural semi autónomo establecido por un estatuto para cumplir las funciones de asesoraría e investigación para el MICC, elegido por el ministro, con una secretaría compuesta por seis administradores e investigadores dirigidos por el jefe del Consejo. El Consejo es muy activo y juega un papel importante facilitando las consultas y asesorando en asuntos interculturales, lo que marca una diferencia fundamental con las otras provincias (Garcea: 2006, pp. 1-20.). La política intercultural es una parte esencial de los esfuerzos del gobierno provincial de “convencer” a todos de que el nacionalismo quebequés acepta y acomoda la diversidad, en ese sentido, ha establecido y financiado una extensa infraestructura en términos institucionales y programáticos para dar soporte a las iniciativas interculturales (Garcea: 2006, pp. 1-20).

Sobre el modelo de gobernanza de la inmigración en Quebec la profesora Germain ⁹² explicó lo siguiente:

⁹² Directora del proyecto de Metrópolis en Quebec e investigadora del Institute National de Recherche scientifique (INRS) y del Centro de Estudios Étnicos de las Universidades Montrealesas.

“La principal diferencia entre Quebec y otras provincias es que en otras provincias la mayoría de tareas de acogida está en manos de ONGs, mientras que en Quebec este trabajo es hecho por el Estado. Si se revisa el presupuesto el dinero para los servicios de acogida está en manos del Ministerio de Inmigración (MICC) y existen cuatro o cinco ONGs lo que es totalmente distinto a lo que ocurre en otras provincias. La idea del gobierno de Quebec es atender a los inmigrantes tan pronto como llegan, empleando los servicios de acogida para explicarles cómo funcionan las cosas en Quebec. Sin embargo el trabajo de las ONGs no deja de ser importante. Quebec tiene las competencias para intervenir en la selección de inmigrantes por lo que el gobierno está interesado en la integración de los mismos, no es un fenómeno que le viene de fuera. Actualmente los empleadores también están teniendo un papel importante en el proceso de selección. En cuanto a la integración el gobierno de Quebec está haciendo conciertos con las ciudades y regiones para gestionar la integración de los inmigrantes. Pero si uno se fija en el presupuesto y en los programas, no están invirtiendo lo suficiente para el tamaño de una ciudad como Montreal. Esto se debe a que el gobierno de Quebec no prioriza los programas en Montreal porque hay un interés en que los inmigrantes se instalen en las regiones. Se trata de evitar que surja un Quebec dividido entre una metrópoli multicultural y multiétnica y el resto de la provincia poblada por gente blanca. Por tanto el mayor presupuesto va para las regiones y Montreal recibe muy poca financiación. Es el Ministerio de Inmigración el que decide lo que se va a hacer con el dinero que recibe Quebec de Canadá, la federación de municipalidades hace mucho lobby, pero en Montreal es el gobierno provincial el único que decide acerca del gasto en programas de acogida” (EGERMAIN: 2010).

La relación del gobierno provincial con el mundo asociativo y las ONG se hace a través de una plataforma paraguas (TCRI) que representa al conjunto de asociaciones de la provincia. Ésta plataforma tiene un convenio con el gobierno de Quebec para ejercer la defensa (*advocacy*) de las comunidades culturales, las ONGs y el mundo asociativo a favor de los inmigrantes siendo la única interlocutora reconocida por el gobierno de Quebec. Como resultado de las presiones de la TCRI el gobierno de Quebec aprobó en 2001 un lineamiento de política acerca de sus relaciones con el mundo asociativo y desde el 2005 aceptó rendir cuentas en la Asamblea Nacional sobre

el destino de los fondos recibidos del gobierno federal para la integración de los inmigrantes en virtud del acuerdo de 1991, según explicó el director de la Plataforma TCRI:

“La TCRI somos una organización paraguas de 140 organizaciones pequeñas y grandes que trabajan en inmigración. Damos servicios de acogida directos y nos financia el gobierno de Quebec. Nosotros hemos tenido una lucha durante 10 o 15 años para obligar al gobierno de Quebec a decirnos qué están haciendo con el dinero que reciben del gobierno federal, porque siempre que solicitamos financiación nos dicen que no hay. Hace cinco años durante un gobierno del Partido Liberal que fue minoritario por dos años, logramos convencer a los partidos que estaban en la oposición para obligar al gobierno a reportar lo que está haciendo con el dinero. Desde entonces presenta un reporte ante la asamblea Nacional cada tres años, pero eso fue una gran pelea nuestra. Obviamente las estadísticas pueden presentarse de diversas formas, pero antes de eso no sabíamos hacia donde iba el dinero, el gobierno federal le daba un cheque al gobierno de Quebec y este dinero simplemente desaparecía en los gastos regulares, cada ministerio recibía un presupuesto pero no había una forma de establecer la conexión entre el dinero que se gastaba en integración de los inmigrantes y el dinero que entraba. Por ejemplo dicen que dan 100 millones al ministerio de trabajo para ofrecer servicios de empleo para inmigrantes, pero no se sabe nada acerca de los resultados de esto, y la tasa de desempleo de los inmigrante cualificados es alta. Ahora tenemos un acuerdo con el gobierno provincial nosotros somos la única organización paraguas que puede negociar y discutir, tenemos el monopolio ellos no están permitidos de discutir con otros grupos, tenemos un comité nacional de Quebec que se reúne cada 3-4 meses donde discutimos las instrucciones para la integración de los inmigrantes del gobierno, y tienen que consultarnos si van a cambiar los programas o tienen una nueva iniciativa, están obligados a hablar con nosotros y discutir antes de implementar las políticas, programas o nuevas orientaciones. Cada cierto tiempo hay alguna comisión parlamentaria que pregunta cosas y nos llaman para que opinemos. También tenemos un montón de discusión informal con el gobierno, nosotros tenemos 30 años, y estamos muy organizados hace 15 años para convertir a todas las organizaciones que trabajan en esto en miembros de la Plataforma, tenemos una buena reputación, por eso el

gobierno no puede hacer nada sin nosotros, lo saben y lo respetan. Por tanto podemos presionar si no estamos de acuerdo con lo que hacen.”(EREICHOLD: 2010).

Las políticas de integración en Quebec se organizan mediante un conjunto de consorcios y convenios entre el MICC y otros ministerios, gobiernos regionales y locales, así como con la sociedad civil, (Germain Germain & Trinh: 2010, pp.19-22) los resume de la siguiente manera:

- **En cuanto a los consorcios en el nivel gubernamental:** existen acuerdos entre el MICC y el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, el Ministerio de Empleo y Solidaridad y el Ministerio de Desarrollo Económico, de la Innovación y de la Exportación.

El Ministerio de Educación, Recreo y Deportes (MELS) es probablemente el más importante en materia de integración después del MICC y posee sus propias políticas y planes de acción. En 2008-2009, recibió \$ 66,8 millones del MICC como parte del consorcio para financiar los servicios de apoyo a la integración y aprendizaje del francés de los inmigrantes en los centros de educación de adultos o en los centros de formación profesional y técnica para los inmigrantes. Adicionalmente el MELS implementa su propia política de integración escolar y de educación intercultural desde 1997, denominada “*Une école d’avenir*” (Una escuela para el futuro). La dirección de servicios a las comunidades culturales ofrece en el sector de la educación pre escolar y de enseñanza primaria y secundaria, un apoyo financiero de \$ 6,6 millones para la realización de proyectos por las Comisiones Escolares en el nivel local, a través de dos programas: “*accueil et soutien aux élèves immigrants*” y “*rapprochement interculturel en milieu scolaire*”⁹³. Asimismo se apoya la formación del personal escolar en materia de interculturalidad.

El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (MSSS), recibió \$12,2 millones del MICC entre 2008-2009. En el marco del “*Programme régional d’accueil et d’intégration des demandeursd’asile*”⁹⁴ (PRAIDA), el MSSS ofrece servicios

⁹³ “Acogida y apoyo a los alumnos inmigrantes” y “Acercamiento intercultural en el medio escolar.”

⁹⁴ “Programa nacional de acogida e integración a los demandantes de asilo”

sociales y de sanidad a personas en necesidad de regularización de su estatus migratorio en casos complejos (por ejemplo a los demandantes de asilo aún no reconocidos). Incluye además el otorgamiento de un mínimo vital a los demandantes de asilo que no son elegibles para los programas de ayuda social. Asimismo financia organismos comunitarios en Montreal que ofrecen servicios de integración y apoyo a familias y a mujeres inmigrantes. Existen 95 centros de salud y de servicios sociales (CSSS) que juegan un rol cada vez más importante, sin embargo no existe una instancia de concertación que los agrupe. Finalmente la Agencia de Sanidad y servicios Sociales de Montreal gestiona el *Banque interrégionale d'interprètes*⁹⁵, creado desde 1993 en Montreal y alrededores (Montégerie, Laval, Lanaudière, Estrie, Laurentides) que facilita el trabajo del personal y los organismos públicos y parapúblicos para atender a las personas inmigrantes.

El Ministerio de Empleo y Solidaridad Social (MESS) tiene un consorcio con el MICC para favorecer la integración al mercado de trabajo de los inmigrantes y minorías visibles en el cual se establece obligaciones por parte de ambos ministerios por un total de \$ 66,3 millones. El MICC tiene la misión de ofrecer servicios de adaptación al mercado de trabajo y *Emploi-Québec* tiene el mandato de ofrecer servicios de pre-empleo y empleo, pero en la práctica ha sido imposible distinguir entre ambos servicios. La mayoría de intervenciones (16%) se dirigen a las personas nacidas fuera de Canadá entre la cuales el riesgo de paro prolongado es mayor. En el caso de la Isla de Montreal estas intervenciones se elevan a 41%. El principal programa en manos del MESS es el *Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi*⁹⁶ (PRIME), que gestiona un presupuesto de \$ 5 millones, financiado por una agencia gubernamental (*Investissement Québec*) encargada de la gestión del programa de los inmigrantes inversores. El Pacto por el empleo prevé incrementar el número de participantes en el PRIME pues a través de este programa 76% de los participantes entre 2007-2008 habían conseguido un empleo. En 2006-2007 *Emploi-Québec* ha conformado 78 consorcios con entidades de servicio en 11 regiones por \$ 7,6 millones, 50 de los cuáles

⁹⁵ “Banco interregional de intérpretes.”

⁹⁶ “Programa de ayuda a la integración de los inmigrantes y minorías visibles en empleo.”

estuvieron en manos de la dirección de *Emploi-Quebec* de Montreal. Aunque las medidas financieras son consideradas de forma universal, en la práctica terminan dirigiéndose a los inmigrantes, además la participación de los organismos comunitarios en estos programas es importante. Otro actor que cabe mencionar es el *Comité d'adaptation de la main d'oeuvre-personnes immigrantes*⁹⁷ (CAMO-PI), que tiene el mandato de estudiar la situación del mercado de trabajo de los inmigrantes y proponer soluciones. Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Económico, Innovación y Exportación tiene un consorcio firmado con el MICC centrado en la renovación de la base empresarial, el apoyo a las empresas, la puesta en común de información y la realización conjunta de estudios e investigaciones. Este consorcio ofrece un servicio integrado en la gestión de la diversidad, las necesidades de formación en inmigración y diversidad de las empresas.

Tabla 6.3: Gastos transferidos por el MICC a los demás Ministerios en el marco de convenios (2010-2011).	
Ministerios	2010-2011
MELS	78,5 M \$
MSSS	12,2 M \$
MESS	75 M \$
Total:	165 M \$
Fuente: TCRI: 2010, (elaborado en base a datos del Consejo del Tesoro y Ministerio de Finanzas de Quebec).	

- **Los consorcios en el nivel territorial: regiones y municipalidades** (Germain & Trinh: 2010, pp. 22,-24):

Desde 1999, con el lanzamiento del “*Plan d'action visant l'accueil et l'integration en français des immigrants dans les quartiers de Montréal*”, el MICC ha multiplicado los consorcios con socios locales. Este Plan está coordinado por la Oficina de Asuntos Interculturales de la Ciudad de Montreal. En este marco se pueden mencionar dos proyectos emblemáticos

⁹⁷ “Comité de adaptación al trabajo de las personas inmigradas”

que permanecían hasta 2010: “*d’Habiter la Mixité*” (un conjunto de proyectos en colaboración con la Oficina Municipal de Vivienda de Montreal) y “*Contact: le plaisir des livres*” (puesto en marcha por las bibliotecas públicas, destinado a los niños y sus padres inmigrantes). Entre 2004-2007 se han firmado convenios anuales o trianuales con las municipalidades de Quebec y se han elaborado planes regionales con las Conferencias Regionales Electas (CRÉ) agrupando al conjunto de socios locales. La estrategia de regionalización de la inmigración pasa esencialmente por estos convenios entre el MICC y las instancias locales por lo que en la actualidad existen 11 planes de acción regional en vigor y unos 15 convenios con los CRÉ (MICC, 2008, Germain & Trinh: 2009, p. 22).

Además, en los últimos años se han firmado cinco convenios con las municipalidades: uno trianual de \$ 4,5 millones en 2006 con la ciudad de Montreal equivalente a la contribución total del MICC, un acuerdo trianual de \$ 1,575 millones en 2005 con la ciudad de Quebec (donde la contribución del MICC es de \$ 900,000), un acuerdo trianual en 2005 con la ciudad de Sherbrooke por \$ 330,000, otro convenio trianual de \$ 180.000 en 2007 con la ciudad de Shawinigan (en el cual la ciudad aporta \$120,000), finalmente un convenio de 8 meses por \$ 65,000 en 2007 con la ciudad de Gatineau. En todos estos casos se trata de financiar servicios para facilitar la acogida e instalación de nuevos inmigrantes. Los montos comprometidos varían según las regiones y no parecen ser proporcionales al porcentaje de inmigrantes que se encuentran en cada una de ellas, esto es especialmente evidente en el caso de la región de Montreal donde la sumas son pequeñas en relación a la proporción de inmigrantes (Germain & Trinh: 2010, pp. 22-23).

Finalmente existen los convenios del MICC con las instituciones educativas universidades y colegios, donde los cursos de enseñanza de francés a tiempo completo son puestos en marcha por los colegios en un 66,9% de los casos, 17,1% por las universidades y 6,1% por las Comisiones Escolares.

Según explica (Germain & Trinh: 2010, p. 32), la descentralización relativa de los programas hacia convenios locales (regiones y municipalidades) no se

está produciendo al mismo ritmo que la sensibilización y movilización de los representantes locales (CRÉS). Esta devolución de tareas hacia diferentes niveles locales de gobierno sólo se produce en el campo de la inmigración, sin embargo en los espacios micro-locales la inmigración no aparece necesariamente como un área prioritaria. Si en algunas regiones los actores locales se movilizan en torno a los temas de la inmigración, en otras puede hablarse de una desmovilización como sería el caso de la región de Montreal en el marco de serios problemas de gobernanza debido a los problemas de fragmentación generados por los procesos de fusión y separación urbana.

- **En cuanto a los convenios con las instituciones de la sociedad civil:** existen numerosos organismos que intervienen para facilitar la integración de los inmigrantes, destacando por ejemplo el papel de las propias comunidades culturales o asociaciones de inmigrantes. Al igual que en otras provincias en Quebec se ha producido una cierta “*devolution*” hacia organizaciones de la sociedad civil pero siguiendo un modelo particular de consorcio o convenios con el Estado, si embargo el proceso es limitado dado que la mayoría de los servicios de acogida y de integración están a cargo de instituciones públicas, lo que diferencia el modelo de gobernanza de la inmigración en Quebec. Además de los organismos comunitarios destaca el papel de las fundaciones y el de la *Table de Concertation des Organismes au Service des Personnes Réfugiées et Immigrantes* TCRI (Mesa de Concertación de los Organismos al Servicio de las Personas Refugiadas e Inmigradas) (Germain & Trinh: 2010, pp. 26,-30).

Con respecto a las fundaciones, en Quebec existen pocas fundaciones caritativas y la iglesia está en retirada en este campo desde la “*Révolution Tranquille*”. La más importantes es *Centraide du Grand Montréal*, que sostiene 14 organismos al servicio de las personas refugiadas y/o inmigrantes por un total de \$1,8 millones. En los últimos años esta fundación viene apoyando iniciativas para construir comunidades solidarias que aporten a la integración y al desafío de la convivencia, como: *Accessibilité* (\$ 248 mil) destinada a sensibilizar a los interventores sociales y comunitarios sobre las realidades de la inmigración y de las comunidades culturales en un territorio dado, equivalente generalmente a un barrio. Este programa acompaña el trabajo comunitario en los barrios con poblaciones desfavorecidas para mejorar la accesibilidad a los

recursos y servicios. Los proyectos exploran diversas maneras de facilitar la concertación, renovar las herramientas de intervención y favorecer la participación de los inmigrantes (Germain & Trinh: 2010: pp.26,27). Otra entidad importante es la fundación McConnell, establecida en 1937 en Montreal y que constituye la segunda fundación familiar en Canadá luego de la fundación Massey. Originalmente financiaba ciertas instituciones de sanidad y universitarias, pero la intervención del Estado en esas áreas desde los años 1960-1970s condujo a una reestructuración de sus intervenciones a partir de los años 1980s extendiendo su campo de acción a nivel nacional y orientándose a necesidades particulares y a proyectos innovadores de los organismos dedicados a la acción colectiva. La idea es hacer el puente entre cuatro grandes grupos de actores: sociales, privados, gubernamentales y universitarios. Desde 2007, esta fundación en colaboración con la fundación Maytree de Toronto, ha puesto en marcha el proyecto “*Aider les leaders locaux à créer des stratégies d’emploi pour les immigrants*”⁹⁸ (ALLIÉS) que busca crear comunidades más inclusivas ayudando a los inmigrantes cualificados a encontrar empleos adaptados a sus competencias. La financiación total del programa alcanza los \$ 3 millones y cuenta con una contribución del CIC de \$ 800 mil.

El mundo de los organismos comunitarios y de las asociaciones en el campo de la integración permanece extremadamente heterogéneo, con organismos comunitarios bien establecidos que administran diversos programas financiados en el marco de los convenios con los ministerios así como otras entidades más pequeñas y organismos de carácter más específicamente étnico pero que tienen una vocación multiétnica y sectorial (Germain & Trinh: 2010, p.28). Desde 2004, el gobierno de Quebec reintrodujo la colaboración con las comunidades culturales, nombrando agentes de apoyo para las comunidades y organizando mesas de concertación centradas específicamente en las comunidades magrebí, latinoamericana y de Asia del sur (Germain & Trinh: 2010, p.28). Esta red de organizaciones comunitarias que intervienen en la integración de los inmigrantes en Quebec agrupa a unas 100 organizaciones, aunque a diferencia de sus pares en el resto de Canadá, son pequeñas y con base local. La financiación para la acción comunitaria se ha incrementado de \$ 10 millones a \$ 16 en los últimos 10 años (Reichhold: 2010, p. 37).

⁹⁸ “Ayudar a los Líderes Locales a Crear Estrategias de Empleo para los Inmigrantes.”

El movimiento de las organizaciones comunitarias ha evolucionado de una manera distinta en Quebec que en las demás provincias. Inicialmente se inscribían dentro de la tradición católica, pero entre 1960 y 1970 el movimiento comunitario se politizó rápidamente y cristalizó en torno a algunas demandas, especialmente las del movimiento feminista. En los años 1980s y 1990s, estas organizaciones se multiplicaron promoviendo valores como la solidaridad, la autonomía, la democracia y la justicia social y demandando un mayor papel en la gestión pública. Sin embargo en ese periodo hubo un retroceso del Estado de Bienestar y crisis financieras. El Estado hizo uso de estas organizaciones que resultaban menos costosas, más flexibles y más orientadas hacia las necesidades reales, posteriormente en la década del 2000s se produjo un incremento en la profesionalización de estas organizaciones como proveedores de servicios y subcontratas del Estado quebequés, generalmente a expensas de su movilización autónoma (Reichhold: 2010, p. 37, EREICHOLD: 2010).

Desde 1979 las organizaciones que trabajan en la integración de los inmigrantes conformaron un sector especial formando una Mesa de Concertación (*Table de Concertation des organismes au service des personnes réfugiés et immigrants*, TCRI) que funciona como una organización paraguas que les ha permitido convertirse en actores clave en las relaciones interculturales y la integración en Quebec. La TCRI ha desarrollado herramientas de gestión como planes de acción y de comunicación que comprometen a sus contrapartes estatales en el MICC y han creado una plataforma común para todos sus miembros que detalla la visión de la organización con respecto a los indicadores y objetivos que habría que buscar (TCRI: 2005, Reichhold: 2010, p. 37, 38). La TCRI agrupa a 127 organizaciones comunitarias dedicadas a la defensa de las personas refugiadas, inmigrantes y sin un estatus legal en Quebec, implicadas en la integración y establecimiento de todas las categorías de recién llegados en términos de servicios, ayuda, apoyo financiero, padrinazgo, reflexión o solidaridad (TCRI: 2008, Germain & Trinh: 2010, p.29). En los últimos años ha sido bastante activa en varios frentes de decisión de las políticas de inmigración, interpelando a los gobiernos, los partidos políticos, influyendo en la escena pública en materia de derechos de los inmigrantes y haciendo *lobby* por el ajuste de los presupuestos destinados a los organismos comunitarios en función del incremento de la inmigración. Asimismo participa activamente en las instancias de concertación, formación, información y

ocasionalmente en el campo de la investigación (Germain & Trinh: 2010, p.29). En palabras del director de la TCRI:

“En el sector no gubernamental desde el punto de vista financiero no tenemos mucho dinero, pero la mayoría de las agencias tienen acuerdos con el MICC y nosotros somos un paraguas: las apoyamos, hacemos mucho entrenamiento para los trabajadores de acogida, entrenamiento en interculturalidad, hacemos mucho lobby sobre los derechos de los refugiados. Nosotros recibimos dinero del gobierno para hacer ‘advocacy’, el gobierno nos financia, nos pagan para que podamos criticarlos. Como organización paraguas recibimos \$ 300 mil por año bajo la modalidad de co- financiación para y una de nuestras tareas es hacer ‘advocay’ para los inmigrantes y refugiados y también hacer vigilancia de las leyes , políticas, y programas del gobierno” (REICHOLD: 2010)

La TCRI considera que la integración debe ser: multidimensional (lingüística, económica, social, cultural, política y religiosa), bidireccional (comprometiendo a las personas inmigrantes y sus familias así como a los miembros e instituciones de la sociedad de acogida), gradual (etapa por etapa), continua (un proceso que nunca termina), individual (según el ritmo e historia de cada uno) y enmarcada por la sociedad y la familia, (TCRI: 2010, p. 5). Los indicadores y objetivos de la integración son definidos como: accesibilidad a los servicios, competencias lingüísticas (francés lengua común), acceso al empleo, participación ciudadana, autonomía, reconocimiento, sentimiento de pertenencia. Los principios fundamentales que guían las intervenciones de la TCRI son: accesibilidad para todos, admisibilidad en función de las necesidades, responsabilidad y fiabilidad, servicios orientados al cliente, servicios que buscan la autonomía de la persona, servicios ofrecidos con un espíritu de cooperación y colaboración, un enfoque que respete a la persona su libertad de opinión y elecciones individuales, un enfoque holístico, intercultural, inscrito dentro de un movimiento social autónomo que busca la transformación de la sociedad y el reconocimiento de derechos, naturalmente aquellos reconocidos a las personas inmigradas. Las organizaciones que participan en la Mesa de Concertación por tanto definen la sociedad como democrática, pluralista, dinámica, laica, con un cuadro cívico común, que permite el dinamismo religioso, donde la lengua hablada en el espacio público es el francés, basada en el respeto de las personas y la autonomía, con una *Charte des droits et libertés de la*

personne, promoviendo relaciones igualitarias y equitativas, donde prevalece la gestión pacífica de los conflictos (TCRI: 2010, EREICHold: 2010).

La estrategia de la TCRI de desarrollar servicios mejor adaptados para compensar por lo que consideran una inadecuada respuesta estatal para atender las necesidades de los nuevos inmigrantes independientemente de su estatus y defender sus derechos, ha sido exitosa. Sin embargo, según explica (Reichhold: 2010) tomó muchos años lograr el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones controladas por sus fuentes de financiación. Recién en el año 2001, Quebec adoptó la Política de Reconocimiento y Apoyo a las Acciones Comunitarias (PRSCA) donde se reconoció la presencia de un sector diferenciado dedicado a los derechos e intereses de los refugiados al interior del movimiento comunitario de base quebequés. A pesar de este reconocimiento, aún no se ha avanzado completamente en el respeto pleno a su autonomía pues se las suele considerar como entidades proveedoras de los servicios gubernamentales, al punto que por ejemplo el MICC las define como “agentes de consorcios” e incorpora sus actividades dentro de los objetivos gubernamentales.

En ese sentido, desde la TCRI se plantea que la dinámica de estas relaciones estaría en riesgo por la existencia de un estilo de gobernanza tradicional, jerárquico y compartimentalizado y por un enfoque basado en la financiación y centrado en calcular costos y beneficios en el corto plazo (Reichhold: 2010, p. 39). Bajo esta perspectiva, las organizaciones comunitarias estarían atrapadas entre la visión económica de la inmigración que tiene el gobierno y los retos asociados con el incremento de la diversidad cultural en Quebec, una situación que habría sido documentada por la comisión *Bouchard-Taylor* (Reichhold: 2010, p. 39).

En términos cuantitativos, la participación comunitaria en la integración de los inmigrantes puede estimarse en 6,3% de los fondos dedicados a la integración en 2010 por el MICC sumando \$ 16 millones (Reichhold: 2010, p.39). Dentro de estas intervenciones, un 10% de los servicios de enseñanza de francés (*francisation*) a tiempo completo son proporcionados por los organismos comunitarios, en el marco de la ayuda al establecimiento o acogida dentro del programa PRI a nivel regional 18 organismos reciben financiación del MICC, siendo la participación de los organismos comunitarios menor que en otras provincias. En 2007-2008, el MICC financió 185 proyectos por un

monto de \$ 2'014, 680 todos ellos organizados por socios del medio comunitario otorgando mayor importancia a aquellas organizaciones especializadas en mujeres inmigrantes o dirigidas a comunidades culturales. Además la integración en materia de empleo sigue siendo un eje importante de la acción comunitaria en colaboración con *Emploi-Quebec* (Germain & Trinh: 2010, pp. 28, 29).

Finalmente, dentro de los organismos privados, la Federación de la Cámara de Comercio de Quebec (FCCQ) dirige un proyecto sobre mejores prácticas de integración de los inmigrantes en colaboración con el MICC, *Emploi Quebec* y el Ministerio de Desarrollo Económico, Innovación y Exportación, asimismo dirige una veintena de programas de formación en todo Quebec (Germain & Trinh: 2010, p.30).

En resumen puede plantearse que una de las características del modelo de integración de Quebec es el papel dominante y el control que ejerce el Estado justamente como resultado de la jurisdicción, competencias y fórmula de financiación que obtuvo la provincia como “*devolution*” del gobierno federal. Desde el acuerdo de 1991 Quebec posee poderes, recursos, responsabilidad, flexibilidad y experiencia para administrar sus propios programas de inmigración e integración y a diferencia del resto de Canadá los servicios para inmigrantes son prácticamente diseñados y gestionados en su gran mayoría por instituciones públicas porque se encuentran bajo la jurisdicción provincial. El gobierno de Quebec se beneficia además de no tener responsabilidad en materia de control de fronteras, en la determinación del estatus de los inmigrantes o sobre decisiones en materia de deportaciones o retención de inmigrantes, operaciones que generalmente son criticadas. Sin embargo tiene poderes exclusivos en la selección e integración de los inmigrantes. A pesar de su tamaño las organizaciones comunitarias de base en este sector, permanecen como una fuerza marginal si tomamos en cuenta la asignación de fondos: en 2008-2009 apenas \$16 millones que significaban el 6,3% del presupuesto para la integración de los inmigrantes fue destinado a las organizaciones comunitarias. En ese período Quebec recibió \$ 218.5 millones de transferencias federales como parte del acuerdo de inmigración de 1991 además de invertir \$ 43,5 millones de sus ingresos propios provenientes de las tasas de inmigración pagadas por los inmigrantes (Reichhold: 2010, p. 39). La situación es completamente diferente en el resto de Canadá donde el gobierno se apoya casi de manera exclusiva en el sector comunitario y las SPOs para ofrecer los servicios, así entre 2008-09 el Ministerio de

Inmigración de Canadá (CIC) invirtió el 70% de un presupuesto de \$1,3 billones en servicios comunitarios a los nuevos inmigrantes (CIC: 2009-10, Reichhold: 2010, p. 40). Este es un enfoque totalmente distinto al de Quebec donde 93,7% de los servicios (con respecto al gasto) son ofrecidos por instituciones públicas ya sea a través de la gestión directa o empleando intermediarios (Reichhold: 2010, p. 40, REICHHOLD: 2010).

Para el director de la TCRI (Reichhold: 2010, p. 40, REICHHOLD: 2010) este enfoque llevaría a una fragmentación en el diseño y gestión de las políticas y programas entre varios actores gubernamentales que tienen prioridades distintas y en muchas ocasiones conflictivas o que compiten entre sí bajo una lógica sectorial. Lo que no encajaría con la realidad de los procesos de integración en el mercado de trabajo que es un proceso de largo alcance, lleno de dificultades y que requiere consistencia e intervenciones sincronizadas y continuas. Los recién llegados enfrentan problemas persistentes que demuestran las limitaciones de los servicios públicos en términos de su adaptación a la diversidad creciente en Quebec. Sin embargo es posible que sus necesidades sean difícilmente atendidas debido a la rigidez de los programas gubernamentales y las dificultades para entender sus necesidades específicas, pues mientras que los programas públicos responden a un enfoque con una aproximación más general, el sector comunitario tendría mayor flexibilidad para adaptarse desarrollando prácticas interculturales que serían aplicables a cualquier área de intervención.

7. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: EL AUGE DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN ESPAÑA.

7.1. El marco competencial de la política de inmigración

Cuando se aprobó la Constitución de 1978 y los Estatutos de autonomía, la inmigración no era un fenómeno de gran magnitud en España por lo que fue definida como una competencia exclusiva del Estado central relacionada con el control de fronteras y la situación jurídico administrativa de los extranjeros⁹⁹. La primera Ley Orgánica de Extranjería (LOE 5/1985) aprobada en el contexto de la entrada de España en la Unión

⁹⁹ Art. 149.1.2 CE: 1978

Europea, reforzó la definición de la política migratoria como prioritariamente orientada al control de las fronteras bajo una concepción del fenómeno migratorio de tipo circular, sin contemplar aún la necesidad de establecer políticas de integración.¹⁰⁰ Desde finales de la década de 1990 el desarrollo del fenómeno migratorio tuvo un efecto muy fuerte sobre la prestación de los servicios sociales que son fundamentalmente una competencia autonómica aunque, en algunos casos, compartida por el Estado. Es por ello que la nueva Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros (LODEX, 4/2000) promulgada en pleno auge del fenómeno migratorio, hizo referencia por primera vez a la necesidad de una “adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes” (Montilla: 2006).¹⁰¹

Como explica (Montilla: 2006, pp. 27-31), la inmigración no puede entenderse únicamente como una materia competencial por ser un “fenómeno” que trasciende el ámbito de competencia exclusiva del Estado involucrando una serie de áreas de prestación de servicios (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, cultura) sobre las que las CCAA tienen competencias concurrentes con el Estado central. Aunque la Constitución no reconoce competencias en materia de inmigración a las CCAA, el principio de “no alteración del reparto competencial” impone una interpretación que respete los títulos autonómicos sectoriales con incidencia en la integración de los inmigrantes.¹⁰²

La (LODEX 4/2000) significó por primera vez el reconocimiento competencial del papel de las CCAA en la integración de los inmigrantes, especialmente en el capítulo dedicado a los derechos de los extranjeros, donde el concepto de “integración social” aparece por primera vez como una de las ideas rectoras de la política de extranjería, junto con la del control de flujos de entrada, ampliando el núcleo del derecho de extranjería y abriendo la posibilidad de actuaciones estatales amparadas competencialmente no en el control de flujos sino en la integración de los inmigrantes. Éste reconocimiento ha sido validado en la práctica por los siguientes gobiernos,

¹⁰⁰ Ejemplos del carácter restrictivo de la LOE 5/1985 son los artículos 26.1 LOE y 35 LOE, que configuraban las causas de expulsión con gran elasticidad y determinaban que los recursos contra las expulsiones debían presentarse desde el país de origen una vez consumada la expulsión lo que en la práctica debilitaba la tutela judicial efectiva (Aja: 2012, pp. 70-71).

¹⁰¹ Art. 68 LODLEX 2000

¹⁰² Según (Montilla: 2006, pp. 27, 30, 31) esto abriría la posibilidad de acotar un ámbito competencial autonómico vinculado al proceso de integración de los inmigrantes, pese al carácter taxativo del artículo 149.1.2, CE, de la misma forma como ha ocurrido con la “administración de justicia” (art. 149.1.5, CE).

configurando un sistema basado en la concurrencia de las políticas autonómicas y del Estado central en materia de inmigración (Roig: 2006, pp. 79-81), lo que a su vez como se verá ha impulsado el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. La última reforma de la LODEX en el año 2009 abrió una “tercera fase” en la regulación del fenómeno migratorio para incorporar lo estipulado por las reformas de los Estatutos de Autonomía en cuanto a las competencias y participación de las CCAA y ayuntamientos en la integración de los inmigrantes ¹⁰³ (Aja: 2012. PP. 91-94).

7.2. La evolución de la política de inmigración en España entre 1999-2011:

La política de inmigración en España fue prácticamente inexistente hasta poco antes de su incorporación en la Unión Europea cuando se promulga la primera Ley de extranjería (1985). La brecha entre las dificultades para inmigrar por la vía legal y la alta demanda de trabajadores para una economía en crecimiento, llevó al desarrollo de un sistema basado de facto en la inmigración ilegal y las regularizaciones periódicas entre 1991 y 1999 (Aja & Arango: 2006, p. 157).

El debate de la nueva Ley de Extranjería en el año 1999, (LODEX; 4/2000), significó el enfrentamiento entre la oposición y el gobierno popular y estuvo marcado por serias contradicciones entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que apoyaba la propuesta consensuada con los actores sociales y otros grupos políticos, y el Ministerio del Interior con una postura más restrictiva. El gobierno del PP presentó 112 enmiendas en el Senado para rectificar algunos puntos de la norma aprobada por el Congreso de los Diputados, además, paralelamente elaboró un documento con una propuesta de modificación de la ley, mucho más extensa que las 112 enmiendas presentadas ante la Cámara Alta ¹⁰⁴ (Diario La Vanguardia: 1999).

¹⁰³ Como por ejemplo su participación en la expedición de permisos iniciales de trabajo y residencia, los cursos de capacitación mandatorios para los inmigrantes que deseen renovar sus permisos y la potestad de certificar el nivel de integración de los inmigrantes. Además esta ley incluye por primera vez una sección sobre la distribución de las responsabilidades gubernamentales en inmigración (Zapata: 2007, p. 23). También se incorporan las sentencias del Tribunal Constitucional STC 236/2007, STC 95/ 2003 y 259/2007 sobre tutela judicial efectiva y el derecho de sindicalización de los extranjeros (Aja: 2012, pp. 91-94).

¹⁰⁴ Se incluía por ejemplo el silencio administrativo negativo en los casos de asilo y de los primeros permisos de residencia o trabajo y se consideraba como causa de expulsión la “ausencia de medios lícitos de vida” (La Vanguardia, 11/12/1999).

Las negociaciones en el Senado buscaron el apoyo de los partidos nacionalistas y regionales como Coalición Canaria (CC), que a su vez intentaban obtener mayor injerencia en el control de los flujos migratorios hacia sus Comunidades Autónomas. El PP logró pactar 105 enmiendas con Convergencia y Unión (CiU), 35 de ellas con modificaciones propuestas por los nacionalistas que tendían a suavizar su carácter restrictivo¹⁰⁵ (Diario El País: 1999). Pero además Coalición Canaria (CC) logró que se incluyera en el Senado un párrafo por el que el gobierno tendría la obligación de “tratar bilateralmente con cada Comunidad Autónoma los aspectos de integración social, según sus necesidades”, propuesta que recibió el apoyo de CiU. Otro tema que se discutió para obtener el apoyo de las formaciones nacionalistas fue la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración como espacio para la coordinación con las autonomías, una propuesta de CiU que en un inicio era rechazada por el gobierno Popular (Diario El Mundo: 1999). Finalmente y pese a los esfuerzos desplegados en el Senado, la reforma de la Ley quedó aprobada tal cuál había sido redactada en el Congreso de los Diputados con el consenso de casi todos los partidos políticos.

Una vez obtenida la mayoría absoluta en las elecciones generales del 2000, el PP promovió la reforma de la Ley de extranjería (LODEX, 8/2000) con el apoyo de CiU y Coalición Canaria¹⁰⁶ logrando 187 votos a favor sobre 117 en contra. Además de las obligaciones impuestas por la pertenencia a la Unión Europea (UE), el Partido Popular argumentaba una visión restrictiva de la inmigración en la necesidad de diferenciar a los inmigrantes regulares de los irregulares para evitar el “efecto llamada”. Con el silencio administrativo negativo se buscaba impedir una “judicialización” del proceso de concesión de permisos y las regularizaciones automáticas, lo que redundaría en un control más eficaz de los flujos migratorios (Diario El País: 2000, Diario El Mundo: 2000). Fue en ese contexto que CiU logró incluir un tema clave para su partido: la intervención de las Comunidades Autónomas en la definición de los flujos de la inmigración a través de la negociación del contingente de trabajadores.

El proceso de aprobación y reforma de la Ley de extranjería (LODEX 4/2000 y 8/2000) marcó la politización del fenómeno de la inmigración y su entrada en la agenda

¹⁰⁵ En ese contexto el apoyo de CiU fue explicado por la prensa como una retribución por los votos prestados por el PP para la investidura de Jordi Pujol en Cataluña (El País 17/12/1999).

¹⁰⁶ Aunque no sin algunas críticas en lo relativo al recorte de derechos de sindicalización y reunión para los inmigrantes sin papeles.

gubernamental y social, generando un intenso debate en el contexto de las elecciones del año 2000. Para entonces, no sólo el líder del Partido Socialista (PSOE), José Luís Rodríguez Zapatero, sino también el Presidente de la Generalitat y líder de CiU, Jordi Pujol, insistieron en la necesidad de alcanzar un pacto de Estado sobre inmigración para evitar su uso como arma electoral o política. El planteamiento del PSOE en especial, iba mucho más allá de alcanzar un pacto en el Congreso, pues los socialistas consideraban que se requería extender el pacto a los actores sociales, empresarios, sindicatos y a las Comunidades Autónomas para alcanzar un acuerdo nacional (Diario El País: 2000).

Durante la segunda legislatura del Partido Popular tuvieron lugar dos procesos de regularización masiva de inmigrantes. El primero entre el 21 de marzo y el 7 de julio de 2000, consecuencia de la aprobación de la primera reforma de la Ley de Extranjería, estuvo enmarcado en la polémica desatada por el proceso de reforma de la Ley 4/2000. El segundo que fue más corto y abarcó poco menos de dos meses (del 6 de junio de 2001 al 31 de Julio de 2001), fue consecuencia de la presión generalizada de distintos colectivos de inmigrantes y de la oposición, pues la reforma de la Ley 4/2000 preveía la expulsión de aquellos inmigrantes que hubiesen quedado fuera del primer proceso de regularización (Diario El País: 2000, 2001).

En el año 2003 hubo dos reformas sucesivas en la Ley de extranjería, la primera (LODEX 11/2003) aprobada en abril por el PP y CiU, pasó casi desapercibida dentro de un paquete de medidas del “Plan de Lucha contra la Delincuencia” aprobado por el Consejo de Ministros a mediados de marzo. Incluía modificaciones en el código penal, civil y la ley de extranjería para favorecer la expulsión de los extranjeros que cometiesen delitos en España, en ella se realiza por primera vez de manera formal una asociación entre inmigración y delincuencia que incluso aparece recogida en el nombre de la norma.¹⁰⁷ La segunda reforma (14/2003) mucho más visible, causó polémica porque fue resultado de un consenso entre el PP, el PSOE y CC pero mereció la abstención de CiU por el tema del reparto de competencias sobre inmigración. Ocurrió como resultado de una sentencia del Tribunal Supremo anulando 11 artículos del reglamento de extranjería aprobado por el Gobierno Popular por considerar que extralimitaban el texto legal. Por lo que el gobierno procedió a reformar la ley en un

¹⁰⁷ Ley Orgánica 11/2003 de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros”.

sentido restrictivo a fin de incluir esos puntos en un futuro reglamento. Entre los 11 artículos eliminados se encontraban algunos que restringían derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva de los inmigrantes sin papeles interceptados en el interior de España y el de libre circulación; además de afectar a otros como la reagrupación familiar en cadena (Aja: 2012, pp. 82-83).

En ese contexto, el discurso de CiU con respecto a la inmigración hacía hincapié en la necesidad de que la Generalitat reciba las competencias o ejerza mayor control sobre los flujos migratorios a Cataluña, manifestando su disposición a reconocer dentro de sus competencias los derechos sociales y el derecho al trabajo a estos inmigrantes, e incluso la posibilidad de que la Generalitat expida un documento que equivalga a un certificado de residencia permanente. Por entonces, CiU no sólo denunciaba los problemas que generaba la inmigración irregular sino que por ejemplo uno de sus líderes, Artur Mass se declaró a favor de la regularización de *“todos los inmigrantes que viven en Cataluña y no tienen papeles”* (aproximadamente 150 mil según cálculos del Secretario de Inmigración de la Generalitat, Salvador Obiols) (Diario La Vanguardia: 2003, Diario El País: 2003). Esta demanda se combinaba sin embargo, con la exigencia de ejercer un control absoluto, positivo y eficaz de la entrada de inmigrantes ilegales a Cataluña, que el gobierno nacional no garantizaba. En palabras de Artur Mass:

“Si se produce una regularización amplia de la gente que ya está aquí, debe ser a cambio de que a partir de aquel momento el flujo que llegue de inmigrantes esté perfectamente controlado y que no sigan llegando inmigrantes sin papeles”, porque *“un fenómeno de inmigración no controlada, ni bien orientada, sin límite, no lo podríamos digerir, sería negativo para los inmigrantes y para el país”* (Diario El País: 2003).

Ese mismo año, la Generalitat le atribuyó a sus oficinas en el exterior las tareas de orientación y selección laboral en los países de origen y las relaciones bilaterales con otros gobiernos, lo que fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el gobierno de España (Diario La Vanguardia: 2003). Otro tema muy polémico planteado por CiU en el contexto de la campaña electoral, fueron las ayudas a la natalidad para asegurar la reproducción de la cultura Catalana. En octubre de 2003, el Presidente Pujol puso en marcha esta política en Cataluña que evitaría dejar en manos de la inmigración la

solución del problema de la natalidad, situación que según algunos líderes del partido como Mas y Duran i Lleida: conduciría a la *“desnaturalización de Cataluña”*:

“Decir que vengan inmigrantes porque nosotros mismos no somos capaces de resolver nuestra economía, las pensiones y la natalidad es propio de un país acabado”, pues *“en un país son necesarias dos cosas: territorio y gente, y si no hay gente no puede haber país”* (Diario La Vanguardia: 2003).

La propuesta se basaba en triplicar la inversión y destinar 300 millones de euros para otorgar ayudas económicas directas a las familias con hijos mediante cheques de 120 a 150 euros al mes, para promover la fecundidad, además de garantizar la gratuidad de la escolarización a partir de tres años tanto en los centros públicos como concertados y la creación de 30 mil nuevas plazas de guardería hasta finales de 2005. Esta política tenía como finalidad incentivar a los catalanes a tener 3 hijos pues en palabras de Artur Mas: *“el tercer hijo es el que marca la diferencia porque es el que puede hacer que nuestra demografía no dependa de la inmigración”* (Diario El País: 2003).

Pero paralelamente a estas políticas de natalidad, desde la Generalitat se abogaba por fomentar las políticas de acogida e integración de los inmigrantes para promover que Cataluña: *“siga siendo un país, no un revoltijo, una cosa que no cuaja”* (Diario La Vanguardia: 2003).

Con la entrada del PSOE en el gobierno nacional en el 2004, se inicia una etapa marcada por la “laboralización” del régimen de inmigración separándola del enfoque de orden público se que había empleado hasta entonces y vinculándola a las necesidades del mercado de trabajo (Aja: 2012, p. 86) como explicó el ex Ministro de Trabajo e Inmigración Celestino Corbacho en entrevista concedida para ésta investigación:

“Hasta el 2004 la inmigración se veía sólo como una necesidad de la economía en el contexto de la burbuja inmobiliaria, desde entonces se ve la necesidad de abordar dos tipos de políticas: a nivel interno la política de integración, porque se toma conciencia de que una buena parte de los inmigrantes se quedaría en esas cuatro comunidades (Cataluña, Valencia, Andalucía y Madrid) asentándose en determinadas ciudades y barrios, lo que requería una política. La apuesta del gobierno de Zapatero fue la

garantía de derechos: asistencia universal y gratuita, sanidad, educación en igualdad con los españoles, además de protección general contra la discriminación. La segunda política que además es una exigencia de la UE, pasa por el control de la inmigración, se trataba de que fuera regular, legal y vinculada al trabajo. Para ello España empieza a cambiar sus parámetros de control fronterizo y su legislación” (ECORBACHO:2013).

La “laboralización” de la inmigración fue un factor clave en la política del gobierno del PSOE, que respondía a las exigencias de los compromisos europeos pero también a las demandas de sus potenciales electores y simpatizantes:

“Sobre el tema de la inmigración había contradicciones, el partido tenía una ideología muy buenista, pero en cambio el elector, el votante, vivía el problema y pedía al PSOE: ‘oiga ponga un poco de orden’. Yo creo que los electores del PSOE no nos pedían que fuésemos más duros sino que pusiéramos orden, mucha gente te decía una cosa y en el fondo tenían razón: ‘yo cuando me fui a Alemania me fui con un contrato de trabajo’” (ECORBACHO:2013).

Este interés en vincular la política de inmigración con el mercado de trabajo dotó de mayor protagonismo a los sindicatos y asociaciones de empresarios con la creación de una Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como órgano consultivo para la contratación de trabajadores y de un Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura (Aja: 2012, p. 87). Una de las primeras acciones fue traspasar las competencias sobre inmigración del Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales y crear una Secretaría de Estado de Inmigración para intentar dar coherencia a la política de inmigración. Según afirma el Director de Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de entonces:

“Estaba en el partido cuando formulamos la política de oposición entre el 2000 y 2004 y luego estuve en el gobierno de Zapatero, muy metido en la formulación de la política de inmigración. La ventaja es que no había política de inmigración, sólo había política de extranjería. Entonces nosotros tomamos algunas decisiones que estaban en el programa y otras del día a día. La primera fue crear una Secretaria de Estado Lo primero que hicimos es dar cohesión, ahí se coordinaba la política de inmigración en

general. No encontramos una política de inmigración general, de coordinación, de cohesión, de objetivos claros. Había una política del PP que yo llamo siempre ejemplarizante, de decir: ‘hacemos gestos, endurecemos leyes porque eso frenará la presión migratoria’ y esto no daba resultado. Nosotros primero hicimos una apuesta institucional con la creación de la Secretaría de Estado que dio coherencia a organismos que trabajaban en la inmigración y que eran dispersos. Creamos dos estructuras diferentes dentro de la propia secretaría de Estado. Por una parte la política de extranjería, de papeles, de coordinación de las oficinas, vinculada a lo laboral y por otra parte la División General de Integración (EMOGO: 2013).

Otro paso importante fue la aprobación del Reglamento de Extranjería en 2004, que por las continuas modificaciones de la ley se encontraba pendiente. La idea según los socialistas era dotar de estabilidad y seguridad jurídica al marco legal administrativo que regulaba el fenómeno de la inmigración, buscando el consenso con los demás grupos políticos, especialmente con el PP (Diario El Mundo: 2004).

Además, el reglamento preveía la puesta en marcha de un proceso de regularización de tres meses. El borrador del texto de Reglamento fue pactado con empresarios, sindicatos, iglesia, ONGs, asociaciones de inmigrantes y todos los partidos políticos con excepción del PP. En él se contemplaba el arraigo laboral y la situación nacional de empleo como vías de regularización, además de establecer una serie de requisitos nuevos para los solicitantes, como por ejemplo la presentación de un certificado de antecedentes penales (Diario El Mundo: 2004, Diario El País: 2004, Diario La Vanguardia: 2004).

El proceso de regularización estuvo marcado por el enfrentamiento entre el gobierno y el principal partido de oposición (PP) y recibió varias críticas de otros países de la Unión Europea. En esta coyuntura las posturas de CiU nuevamente giraron en torno al reclamo de competencias o al menos de una mayor participación en el control de los flujos de inmigrantes a Cataluña, de más financiación para su integración, y del debate acerca de los riesgos que el fenómeno de la inmigración podría traer para la identidad catalana. El Secretario General de CiU, Joseph Antoni Duran i Lleida por ejemplo, advirtió sobre los riesgos de que el proceso de regularización de inmigrantes no se realizaba como era debido: *“Si no nos lo tomamos en serio y actuamos con urgencia en*

la regularización y limitación de la inmigración, Cataluña, España y Europa perderán su identidad, vaya, su ADN... pues la lengua y la cultura son los factores determinantes de la identidad catalana” (Diario La Vanguardia: 2004). Su reclamo era que la inmigración no sólo tuviese derechos y deberes sino que *“asuma como compromiso de ciudadano catalán todo lo que da vida a nuestra realidad nacional, el hecho cultural y lingüístico y nuestros valores humanistas”* (Diario La Vanguardia: 2004). Igualmente, insistía en reclamar mayores competencias para Cataluña, porque *“es la Comunidad que más inmigración recibe y es desde aquí donde tenemos más necesidad de tomar decisiones sobre este fenómeno”* (Diario La Vanguardia: 2004).

En 2005, el Gobierno del PSOE puso en marcha el “Fondo de Apoyo a la Acogida para la Integración de los Inmigrantes y Refuerzo Educativo” (FAI), que se negociaba y distribuía entre las CCAA de acuerdo a un conjunto de criterios objetivos consensuados en el Consejo Superior de Política e Inmigración (CSPI) que a partir de 2007 se convirtió en una Conferencia Sectorial. En el verano de ese mismo año tuvo lugar una ola de inmigración irregular procedente de África, bautizada en los medios como “crisis de los cayucos”. En ese contexto, el gobierno del PSOE propuso una nueva reforma de la Ley de Extranjería que refuerce la lucha contra la inmigración irregular y relanzó la propuesta de un Pacto de Estado sobre inmigración. Oferta que fue aceptada por todas las formaciones políticas con excepción del Partido Popular.¹⁰⁸ La propuesta del gobierno contemplaba los siguientes ejes: el control de fronteras, la implicación de la Unión Europea en las políticas de control, el aumento de los recursos para enfrentar el problema y la búsqueda de acuerdos de repatriación y control de fronteras con los países origen de la inmigración (Diario El Mundo: 2004, Diario El País: 2004, Diario La Vanguardia: 2004).

En diciembre de 2009 se aprobó la nueva reforma de la Ley de Extranjería cuya discusión en el Congreso incluyó muchas enmiendas para finalmente ser aprobada por la mayoría socialista con apoyo de los partidos nacionalistas (CiU y PNV) y del partido regional Coalición Canaria (CC). La LODEX 12/2009 además de trasponer las nuevas directivas europeas, aplicar las sentencias constitucionales y hacer referencia formal al

¹⁰⁸ Si bien se llegaron a producir reuniones entre De la Vega y Zaplana o Rajoy y Zapatero, éstas no dieron mayores frutos.

Fondo de Apoyo para la Integración de los Inmigrantes (FAI)¹⁰⁹ incorpora lo estipulado en materia de inmigración en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados entre el 2005 y 2006¹¹⁰ (Aja: 2012, p. 91) reconociendo a las CCAA un papel significativo en diferentes áreas como: la expedición de permisos iniciales de trabajo y residencia, ofrecer cursos de capacitación mandatorios para los inmigrantes que deseen renovar sus permisos y la potestad de certificar el nivel de integración de los inmigrantes. Un elemento importante de esta ley es que incluye por primera vez una sección sobre la distribución y administración de las responsabilidades gubernamentales en inmigración (Zapata: 2007, p. 23), además describe a la integración como “convivencia de identidades y culturas diversas” proporcionando principios y procedimientos para alcanzarla y creando las bases para la intervención de las CCAA y los municipios y para reforzar la colaboración interadministrativa (Aja: 2012, p. 93-94). Finalmente en el 2011 se aprobó un nuevo reglamento (RD 557/2011) con el acuerdo de sindicatos y empresarios, de las CCAA en la Conferencia Sectorial y del Foro Social para la Integración de los Inmigrantes.

Según Aja y Arango el tratamiento de la inmigración en España no tuvo como base una política estratégica, por no existir una visión general del fenómeno, manteniéndolo en el nivel de la competencia electoral y partidaria, lo que se tradujo en la constante reforma de las leyes y los reglamentos, el predominio de la dialéctica inmigración irregular-regularización extraordinaria y la marginación de las CCAA y los municipios en el proceso de “*policy making*”¹¹¹ (Aja & Arango: 2006, pp. 168-175). Para Delgado por ejemplo la política de inmigración española se encuentra fragmentada entre las políticas de control que se desarrollan sobre todo por impulso de la pertenencia a la Unión

¹⁰⁹ La nueva normativa Europea incluía un nuevo Código de Fronteras Schengen, el Sistema de Información Schengen de segunda generación y especialmente el Tratado de Lisboa que entró en vigor desde diciembre de 2009 y reconoció a la inmigración como una nueva competencia compartida de la UE en cuanto al espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre las sentencias constitucionales más importantes se cuentan la STC 236/2007 y 259/2007 que resolvían los recursos interpuestos contra la LODEX 8/2000 con respecto a la limitación de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga de los inmigrantes irregulares (Aja: 2012, pp. 88-90).

¹¹⁰ El Estatuto Catalán por ejemplo había asumido la competencia de ejecución del derecho laboral y con ella la aprobación de la autorización inicial de trabajo de los extranjeros que solicitaban Cataluña como destino, lo que fue replicado por el Estatuto Andalúz. Igualmente Cataluña y otras CCAA como la Comunidad Valenciana o Aragón asumieron la competencia de primera acogida de la inmigración, extendiéndola en algunos casos a tareas de integración de los inmigrantes. Tarea que fue validada por la STC 31/2009 sobre el Estatuto de Cataluña, aunque estipulando que no se trataría de competencias de inmigración sino de servicios sociales. (Aja: 2012, pp. 89-90).

¹¹¹ Esto último por lo menos hasta la creación del Fondo Para la Acogida e Integración de los Inmigrantes, la Conferencia Sectorial y la reforma de la LODEX en el 2009.

Europea y las políticas de integración que ocurren en el nivel municipal y autonómico. Por tanto no ha sido concebida en su origen como una política comprehensiva donde el control y la integración forman parte de un continuum y se interrelacionan requiriendo un entramado de relaciones intergubernamentales (Delgado: 2003). Pero si bien la política de inmigración constituye un tema de conflicto en el debate político electoral durante los años estudiados, también puede rastrearse la presencia de algunas visiones hegemónicas sobre inmigración que integrarían un pensamiento de Estado compartido por los dos partidos principales de ámbito nacional, estas serían según (Gil: 2006):

- El énfasis en un discurso de rechazo de la inmigración ilegal, promoviendo la distinción entre inmigrantes y clandestinos como poblaciones diferenciadas.
- Una perspectiva instrumental del inmigrante, subordinada a las necesidades del mercado de trabajo.
- La inmigración entendida como producto de las condiciones de los países de origen.
- Énfasis en el tratamiento humanitario del tema
- La idea de que existe un umbral de tolerancia para la incorporación de los inmigrantes en España.
- La relación entre número de inmigrantes y capacidad de integración
- La vinculación entre pertenencia cultural de los inmigrantes y su capacidad de integración.
- La inmigración como origen de la diversidad en la sociedad española, y elemento que afectaría a la convivencia.
- La inmigración como fuente de conflictos.

7.3. Las políticas de integración de los inmigrantes en España entre 1999-2011:

7.3.1. Los planes de integración

El interés por la integración de los inmigrantes no comunitarios en España surgió mucho antes que las preocupaciones por reformar la Ley de extranjería y se manifiesta inicialmente en el mundo local y a partir de las intervenciones del tercer sector, lo que

en Barcelona por ejemplo dará lugar a la creación del SAIER¹¹² en 1989. En el nivel autonómico a principios de los años 1990s se empiezan a aprobar instrumentos para abordar el tema: en 1992 Andalucía elabora un Plan de Integración, seguido del Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000) en Cataluña. Ambos planes autonómicos anteceden al primer Plan Interministerial para la Integración Social de los Inmigrantes (1994) del Ministerio de Asuntos Sociales del gobierno central, por entonces en manos de los socialistas. El objetivo de este primer plan nacional era: “integrar socialmente a los inmigrantes ya establecidos, cooperar con los países emisores de población y luchar contra la inmigración ilegal” (Gil: 2006, p. 187). El acceso de los inmigrantes a los derechos civiles y sociales básicos debía darse en igualdad con los españoles como primer paso para lograr su integración en la sociedad receptora. Pero para ello sólo debían ingresar al territorio del Estado aquellos a los que se les pudiera garantizar tales derechos a través de su integración al mercado de trabajo. Los ámbitos prioritarios de actuación del Plan fueron: el mercado de trabajo, la educación, la convivencia territorial y la participación. Los objetivos prioritarios eran combatir la discriminación y reducir las barreras para la integración (Gil: 2006).

El concepto de integración del plan subrayaba los aspectos culturales y la inmigración de tipo familiar, entendiendo a la familia como garante del orden social, resaltando el papel de la mujer como puente entre la sociedad de origen y destino. De otro lado los principales agentes de gestión e intervención de este plan fueron las ONGs, lo que ha ido promoviendo el surgimiento de instancias de provisión de servicios especializadas por fuera de los servicios sociales, uno de los rasgos que distingue el modelo español de gestión de la inmigración también en el nivel autonómico y municipal (Gil: 2006, p. 188).

Como herramienta de desarrollo del Plan se impulsó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, un organismo consultor compuesto por miembros de las administraciones estatales, autonómicas, asociaciones de inmigrantes, sindicatos, ONG y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) como órgano de seguimiento y estudio, ambos dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales. Sin embargo por entonces la estructura institucional dedicada a la inmigración en el nivel central y

¹¹² Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados.

autonómico era muy escasa. Durante la década de 1990, los gobiernos de Cataluña, Andalucía y Madrid encabezaron la creación de sus propios organismos, reproduciendo el esquema estatal mediante la creación de foros, observatorios y planes, poniendo en marcha agencias y delegaciones, para diseñar e implementar políticas que respondieran a los desafíos planteados por la inmigración (Gil: 2006, p. 188).

En 2001, el gobierno del PP implementó el “Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España” (Plan GRECO), que tenía muy pocos contenidos en materia de políticas de integración (aproximadamente un 10%), y se concentraba en el control de la inmigración destinando la mayor parte del presupuesto a operaciones de control de fronteras, centros de internamiento y centros para procesar peticiones de asilo (Pajares: 2005, Davis: 2008). El organismo encargado de dirigir el programa GRECO fue la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior.

Con el cambio de gobierno en 2004, las competencias en materia de inmigración se traspasaron al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, creando una Dirección General de Integración de los Inmigrantes que aprobó el “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010” (PECI). Este plan emplea un discurso legalista sobre la igualdad de derechos y responsabilidades conforme a lo dispuesto en la Constitución, en los acuerdos y directivas de la UE y los tratados de DDHH, básicamente incorporando el lenguaje sobre la integración aprobado por el Consejo Europeo del 4 de noviembre de 2004 (Davis: 2008 p. 10). Introduce el reconocimiento del papel de las CCAA en las actuaciones de integración¹¹³ y dispone la creación del “Fondo de Apoyo a la Acogida para la Integración de los Inmigrantes y Refuerzo Educativo” (FAI)” con el cual el presupuesto destinado por el gobierno central a las CCAA pasó de 7,5 millones en 2004 durante el gobierno del PP a 120 millones en 2005, 180 millones en 2006 y 200 millones en 2007 (Davis: 2008 p. 11).¹¹⁴

¹¹³ Este reconocimiento había sido ya señalado por la nueva Ley de Inmigración 4/2000 aprobada por el PP, de tal manera que ambos partidos reconocen el papel de las CCAA en este campo. (Miller: 2008, p. 82).

¹¹⁴ Sin embargo con la crisis el FAI quedó reducido a 70 millones en el año 2010 para posteriormente desaparecer en el contexto de la crisis en el 2012.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), buscaba coordinar las políticas de integración empleando unos criterios comunes orientados a los principios de la eficiencia y federalismo cooperativo. La idea era promover la cooperación vertical a través de planes anuales de acción, que contienen una descripción de las medidas que deben financiarse por el Estado central, las CCAA y aquellas que deben implementarse por los gobiernos locales. El instrumento de financiación de estas acciones era el Fondo de Acogida para los Inmigrantes (FAI) (Zapata: 2007, 9-10). Al respecto el ex Director de Gabinete y la Directora General de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración afirman lo siguiente:

“Cuando llegamos (al gobierno) claramente identificamos que íbamos a hacer un Plan de Integración y se le dio prioridad. Actuamos en dos direcciones: hacia las ONG y hacia los ayuntamientos y las CCAA con la creación de un Fondo. Tuvimos dinero y lo distribuimos y yo creo que sirvió de elemento de cohesión, pero además definimos un instrumento que era el Plan de Integración que se formuló en un año y medio y priorizaba la cooperación con las organizaciones sociales y con las CCAA y ayuntamientos. Los conceptos básicos que estaban al fondo de la política de inmigración eran la interculturalidad y la tolerancia. Era un modelo bastante abierto, sin dogmatismos entre multiculturalismo o asimilacionismo, nosotros nos movíamos un poquito a la española, pero a los 3 o 4 años teníamos encajados bastante bien los pilares de la propuesta: la colaboración institucional de un lado y del otro un modelo de integración, que surgió de muchos seminarios y muchos contactos para formular el plan de integración.....Nosotros sentamos las bases de una política de integración... porque el gobierno anterior había hecho una especie de Plan Greco que era un rebanar de todas las partidas presupuestales dispersas y ponerlas en un mismo bloque. Entonces no había política de integración. El edificio institucional lo montamos nosotros igual que en la parte de inmigración y toda la ordenación de la inmigración laboral. La política de integración fue una apuesta potente, pero así trabajamos, una parte porque traíamos la intuición y el programa y otra parte porque teníamos una cierta capacidad de flexibilidad (EMOGO: 2013).

“Hasta ese momento había habido pequeñas acciones, puestas en marcha por las ONGs que buscaban financiación en lo que entonces era el IMSERSO, que llevaba mayores, discapacidad y algunas acciones de integración. Lo que se hizo fue una

política integral donde tuviera un peso muy importante la integración. Teniendo en cuenta que teníamos competencias en legislar y en ordenar la inmigración pero muchas de las facetas que afectan a la integración y a la vida cotidiana de los ciudadanos estaban en las CCAA y en los ayuntamientos por delegación, quisimos tener un instrumento que nos permitiera impulsar y diseñar y luego entrar en la fase de cooperación. Esto es lo que quisimos en cuanto al ámbito territorial. En cuanto al ámbito de las personas, de los inmigrantes, el foco estuvo puesto en algo muy sencillo que era el principio de igualdad de derechos e igualdad de obligaciones, igualdad de acceso a los servicios públicos, educación, sanidad, a los servicios sociales y a partir de allí construimos todas las propuestas o políticas de integración. Este era el principio básico. Pensamos que para acceder a esa igualdad de oportunidades teníamos que poner en marcha algunas políticas de acomodación, de acompañamiento de empuje. Por eso elaboramos el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Su proceso de formulación fue novedoso con respecto a la elaboración de otras políticas, porque nosotros hicimos una serie de seminarios temáticos en educación, igualdad de oportunidades, género, vivienda, salud, trabajo, etc. Convocamos a todo el mundo, académicos, universidades Ayuntamientos, CCAA, ONGs. Los sentamos a todos a la vez para recibir propuestas con las que hicimos un borrador, luego iniciamos una segunda ronda de consultas en la web para que los ciudadanos pudieran hacer propuestas. La formulación del Plan también por supuesto pasó por los organismos a los que estábamos obligados a llevarlo para su aprobación por ley: el Foro para la Integración Social, la Comisión Laboral Tripartita, la Conferencia Sectorial, todos los que tenían que informar lo hicieron. Pero hicimos este proceso de consultas previamente. Pero las propuestas que teníamos en el Plan si no llevan una memoria económica hubieran quedado en papel mojado, como un brindis al sol, nos hubieran dicho ‘que bonito, que fantástico el documento’. El Fondo para la Acogida e Integración supuso pues un espaldarazo muy importante para poder hacer primero políticas de integración y después establecer todo el marco de cooperación con comunidades autónomas, ayuntamientos y ONGs.” (ERODRÍGUEZ: 2013).

7.4. Las Relaciones intergubernamentales en la política de inmigración en España entre 1999 y 2011.

7.4.1. Del Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI) a la Conferencia Sectorial:

La LODEX 4/2000 dispuso la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI), una especie de Conferencia Sectorial de menor rango, en el que estaban representados el Estado, las CCAA y donde también participaban los municipios como observadores. La finalidad del CSPI tal cual la definía la LODEX en su primera redacción era “consensuar la política global de integración social y laboral de los inmigrantes”, sin embargo, después de la reforma del año 2003 (LO 14/2003) se le asigna únicamente la función de “elaborar un informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes, donde podrá efectuar recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento de las políticas en estos ámbitos, atendiendo especialmente al funcionamiento y previsión del contingente y de las campañas de temporada” (Roig: 2006, p. 99).

El CSPI fue uno de los pocos órganos de relación interadministrativa que contaba con un fundamento legal expreso donde se preveía no solo su existencia sino algunas de sus funciones, pese a ello la posibilidad de reconocer el carácter conjunto o participado de las decisiones en el ámbito de extranjería fue poco aprovechada. Ello se expresó por ejemplo en la escasa participación de las CCAA en el proceso de la reforma normativa en materia de inmigración en los años 2000 y 2003¹¹⁵, que recayó principalmente en las posibilidades de actuación de algunas CCAA a través de los grupos parlamentarios en el Congreso y en la capacidad negociadora de los partidos nacionalistas y regionales. La carencia de foros reales en los que las administraciones autonómicas y el Estado central pudieran discutir las opciones existentes llevó a que los aportes autonómicos se discutieran a través de la prensa o de la estructura de los partidos, diluyendo su carácter técnico. El debate pues quedó centrado en la entrada regular o irregular de los extranjeros a través de las fronteras y llegó a afirmarse que la falta de mecanismos de

¹¹⁵ Si bien durante la reforma del año 2000 la escasa participación autonómica a través del CSPI puede explicarse por lo reciente de su creación, esta tendencia se afirma en 2003, donde quedó al margen de la discusión de la reforma de la Ley en ese año (Roig: 2006, pp. 107,108).

participación institucionalizada de las CCAA y ayuntamientos, como administraciones que gestionan los servicios sociales para los extranjeros en el territorio (regulares o irregulares) y que se enfrentan a una serie de retos administrativos, condujo a una “completa partidización e ideologización de la política de inmigración” (Roig: 2006 pp. 104-105).

Por otra parte, el Reglamento de creación y regulación del CSIP (RD 244/2001) contenía un listado de funciones que salvo en el caso del contingente, no destacaban la participación de las CCAA sino sobre todo la coordinación e intercambio de información. En todo caso, según explica Roig su actuación práctica no logró desmarcarse del estilo de coordinación vertical de las Conferencias Sectoriales en España, teniendo una nula participación en la función normativa estatal en materia de extranjería (Roig: 2006, pp. 107-108)

El CSPI tampoco se planteó establecer vínculos estables con otras conferencias sectoriales directamente afectadas por la inmigración, ni desarrollar un segundo nivel administrativo que garantizara la continuidad de sus acuerdos y la vinculación permanente con las administraciones autonómicas, además, no promovió las relaciones interautonómicas, ni tuvo participación en los acuerdos internacionales tomados con los países emisores de inmigrantes o sobre los asuntos comunitarios en materia de inmigración que afectan directamente a las políticas de control e integración (Roig: 2006, pp. 107-110).

Sin embargo a partir de 2005, con la aprobación del nuevo reglamento de extranjería, se produjo un proceso de consultas y discusiones con las CCAA a través del CSPI y también de forma bilateral. Fue la primera vez que una norma general de inmigración se examinaba en el Consejo y que las CCAA lograban incluir sus demandas, aunque en este caso también fue inevitable el enfrentamiento partidista. No obstante al darse la discusión en el ámbito de las relaciones interadministrativas se dejó un marco para alcanzar acuerdos parciales en aspectos de menor relevancia mediática y para una regulación de la inmigración más consensuada con las CCAA. Otro factor que dinamizó la coordinación fue la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de la Inmigración (FAI) cuya distribución desarrolló una dinámica cooperativa en la definición de los objetivos de las políticas de integración al interior del CSPI. Sin

embargo el hecho de que se trataran temas de competencia autonómica en las que los acuerdos tomados en el CSIP no podían ser vinculantes, junto con el peso otorgado por el gobierno socialista a los agentes sociales en la “Comisión Tripartita” (gobierno, empresarios, sindicatos) creada a partir del Reglamento de 2004, fomentó la desconfianza frente al gobierno central y diluyó el protagonismo del CSPI para promover una mayor participación de las CCAA en las decisiones de la política de inmigración estatal (Roig:2006, pp. 110- 115).

La Conferencia Sectorial sobre Inmigración creada en 2007 estaba compuesta por el Gobierno Central, las CCAA y algunos observadores de los gobiernos locales a través de la Federación de Municipalidades. Con ella se propuso fortalecer la cooperación intergubernamental creando un espacio para discutir y alcanzar mayor consistencia en las políticas desarrolladas por los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo según (Zapata: 2007, pp. 13 ,14, 23) estos objetivos no se alcanzaron adecuadamente debido a una organización ineficiente y ausencia de reuniones. Con la aprobación de la nueva ley de extranjería en el 2009 la Conferencia Sectorial reemplazó formalmente al CSIP, lo que significó el paso de un cuerpo colegiado para la coordinación y la cooperación hacia un cuerpo organizado bajo principios de cooperación vertical dirigido por el Ministerio de Trabajo, Asuntos sociales e Inmigración (Zapata: 2007, pp. 13-14, 23).

Con respecto a las dinámicas de coordinación en la Conferencia Sectorial, según las entrevistas realizadas para ésta investigación se entiende que fue un espacio formal para validar o refrendar acuerdos e intercambiar puntos de vista, pero que la efectividad de su funcionamiento dependía de las relaciones bilaterales con cada CCAA. Asimismo los entrevistados afirman que durante el gobierno del PSOE el elemento partidario y la escenificación del conflicto tenían un papel central en la Conferencia especialmente por parte de las CCAA del PP, existiendo poca coordinación horizontal o interautonómica de las posiciones territoriales, en palabras de los entrevistados:

“En la Comisión Sectorial, como órgano de coordinación vertical, cuasi federal, se decidían las grandes líneas. Pero no era lo mismo Cataluña que Castilla La Mancha. Cataluña creció en un millón de personas de gente de fuera. Había que tener una política general pero luego había una relación bilateral atendiendo a estas circunstancias particulares que se daban” (ECORBACHO: 2013).

“El consejo se reunía dos o tres veces al año, estaba muy reglamentado y el plan de integración se tuvo que aprobar allí, tenía que aprobarlo, hacer un informe positivo. Estos órganos institucionales funcionan de una manera bastante reglada, eso es el destino, pero lo importante, el origen, es que previamente exista una coordinación bastante fluida con las CCAA. Muchas comunidades tampoco dedicaban gran parte a la política de inmigración, no era un tema. Pero en algunas cuestiones, algunas comunidades politizaban claramente el órgano (la Conferencia Sectorial). Por ejemplo, las políticas de acogida, claramente las usaban como un instrumento populista para atacar al gobierno central por razones políticas. Las CCAA del PP, lo digo abiertamente, cuando nosotros tuvimos que desplazar a miles de personas, jugaban con sus opiniones públicas claramente, rechazaban, retardaban, bloqueaban, paralizaban la toma de decisiones. Esa parte era más sensible. Pero todo lo que era la política de integración, como al final les dábamos recursos funcionaba bilateralmente” (EMOGO: 2013).

“Cuando llegamos el Consejo Superior era lo que había, la instancia mas importante, luego se transformó en la Conferencia Sectorial, porque cuando tienes que aprobar la transferencia de presupuesto a las CCAA el órgano que tienes que crear técnicamente es el de la Conferencia, entonces no tenía sentido el Consejo ya, pero hasta que se crea uno, tuvo su misión, ahí se iban avanzando las cuestiones concretas de las políticas de inmigración como el contingente o el cambio de reglamento, el cambio de la ley y claro por su puesto se llevaban para su aprobación. Fue complejo. Creo que las relaciones bilaterales con las CCAA en el trabajo del día a día, era mas fácil, había mas cooperación, había más lealtad institucional en el trabajo más técnico y bilateral que luego en el Consejo, porque éste estaba muy mediatizado por los intereses partidistas. A las CCAA de otro signo político les daba igual lo que presentaras en el Consejo, pero luego bilateralmente era diferente. Las CCAA del PP fueron de una extraordinaria dureza en la parte política, pero en la parte bilateral no había ningún problema, porque les dijimos: si quieren dinero tienen que presentar un plan, y tienen que hacer cosas en función de este marco, y ahí si que aceptaron. Pero en lo que es la escenificación, la parte mas política en las reuniones, eran de una deslealtad institucional bestial, por criterios partidistas del PP que coordinaban previamente (ERODRIGUEZ: 2013).

“Lo del PP en la Conferencia era lamentable y un poco el PSOE también, lamentable que se politice un tema tan clave, que si se gestiona mal se puede partir a la sociedad. Es el tema mas serio, mas complejo, es un tema que nos toca hacerlo bien a nosotros, no a los que vengan dentro de diez años... y tenemos la posibilidad de hacerlo bien, porque hemos visto lo que le ha pasado a Francia (...), y hemos visto lo que le ha pasado a Inglaterra, a Alemania con el desastre de los trabajadores invitados” (EAMORÓS: 2013).

De otra parte la relación con Cataluña en el marco de la Conferencia Sectorial de Inmigración fue fluida, según afirman los entrevistados tanto del gobierno central como de la Generalitat pero se sostuvo en buena parte por el manejo de las relaciones bilaterales y porque el gobierno del PSOE priorizó una estrategia de coordinación intergubernamental centrada en algunas líneas comunes, pero sin entrar a discusiones de fondo sobre los modelos de integración o sobre el tema de la lengua, dada la polarización existente entre las posturas de los dos principales partidos (PSOE y PP) y del PP con los partidos nacionalistas:

“En cuanto a Cataluña las relaciones bilaterales fueron mejor que con otras CCAA. Todo el tiempo que estuvimos nosotros existía un gobierno de izquierdas en Cataluña, Oriol¹¹⁶ tenía a veces un discurso que, como no soy nacionalista me resulta extraño, a veces lo consideraba demasiado por su cuenta, pero era una persona muy educada. Digamos que Cataluña quiere siempre su espacio propio políticamente, jugó con esfuerzo por nuestra parte, pero jugó bien”..... “Cataluña no coordinaba previamente a las reuniones con las otras CCAA, la coordinación horizontal en algunas políticas venía de parte del PP. Cataluña caminaba sola. Nosotros como gobierno facilitamos algunas formas que ellos introdujeron en el Estatuto de Autonomía que resultaban cómodas como la definición de las políticas de integración y tal, entonces digamos que no hubo problemas mayores, aunque había que hablar mucho con Cataluña, pero eso yo creo que es una prolongación de lo que fueron las políticas en cualquier ámbito con una Comunidad tan consolidada como Cataluña. Hubo que echarle muchas horas, hubo que pactar mucho, pero no fue nada particular de la política de inmigración, creo que es la forma como lleva el Estado el resto de las políticas con ellos. Como una

¹¹⁶ Se refiere al Secretario de Inmigración de la Generalitat entre 2006-2010, de Esquerra Republicana uno de los partidos socios del “tripartito”.

entidad política y cultural tan propia, con una presencia de nacionalismo tan fuerte, no le agrada mucho estar en el mismo círculo que todos los demás, entonces quieren siempre alguna diferencia. Pero era imposible que hiciera muchas alianzas con otras organizaciones políticas, pues (la inmigración) estaba en manos de Esquerra Republicana que era independentista y del otro lado las comunidades que más problemas podían plantear en la Conferencia eran las del PP” “Cataluña no participaba en el juego de la confrontación, tampoco se aliaba a las CCAA del PSOE, navegaba por su cuenta, y tenía una especificidad. La lengua al final es siempre un espacio de dificultades. Pero no recuerdo que estuviera muy presente en este ámbito. Al menos desde la parte mas política” (EMOGO: 2013).

“Con Cataluña en cambio llegamos a establecer una relación cordial. La inmigración en nuestra etapa la llevo Esquerra Republicana y también el PSC unos meses. Trabajamos bien. Es divertido pero cuando dijimos que íbamos a evaluar el Plan de integración quien escribió las cartas mas duras al ministro diciendo que no teníamos competencias para evaluar y para meternos en su territorio fueron las CCAA del PP y Cataluña dijo: ‘muy bien ¿cuando venís? ¿como lo hacemos? Es curioso ¿no? (ERODRIGUEZ: 2013).

En opinión del Secretario de Inmigración de la Generalitat por su parte:

“Con Estrella y César¹¹⁷ la relación personal era excelente, son excelentes personas y te lo dice un independentista. Lo que pasa es que a nivel español las cosas están muy lejos de la realidad. Estrella tenía una actitud personal de proximidad porque ella viene de la Cruz Roja, ella tenía interés y venía. Pero es un interés personal. España está muy lejos de donde sucede la integración, la integración no sucede en las estructuras que creamos especializadas en inmigración, la integración sucede en el territorio. El objetivo de todo es hacer ciudadanos, mi misión es hacer ciudadanos, si me preguntaban ¿cuál es tu trabajo? Yo decía: ‘hacer ciudadanos’. Para mi como republicano un ciudadano es una persona comprometida con la sociedad en que vive. Igual en derechos, igual en deberes, comprometido. Y esto sucede a un nivel micro y el Estado central sólo debería de crear una legislación básica. Cuando el Estado se

¹¹⁷ Se refiere a la Directora General y al Director de Gabinete de la Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración durante el gobierno del PSOE. 2004-2011.

quiere meter en integración, yo creo que se equivoca, entiendo la buena actitud y la buena voluntad, y realmente la mayoría de los Fondos ellos los transferían a las CCAA y me parece muy bien, pero cuando dicen ‘ahora queremos hacer un observatorio contra el racismo’, no sirve para nada. Cuando con la directora dialogábamos y se creó el Plan de Integración (PECI), muy bien, pero no es necesario llegar a este nivel de detalle, ¿qué nos aportaron? Aportaron un discurso que posiblemente a algunas CCAA les vendría bien. Nosotros colaborábamos, íbamos a las reuniones de buen rollo a coordinar y tal. Pero es que no es importante lo que hagamos allí, ellos que dejen un margen, que marquen unos criterios, los definimos juntos, los negociamos ...es verdad. Negociamos como repartir el Fondo, en el PECI si discutimos algo de modelo de integración, pero es un nivel teórico que para mi, tenía interés desde el punto de vista de estar con otros y discutir, comparar y escuchar a los demás, pero el nivel de reflexión en Cataluña estaba un poco por delante” (EAMORÓS: 2013).

Sobre las relaciones de Cataluña con las demás CCAA en la Conferencia Sectorial, de las declaraciones del Secretario de Inmigración de la Generalitat se desprende que existió poca colaboración horizontal y que las relaciones entre las CCAA se orientaban principalmente por las posiciones partidarias de los participantes, existiendo pocas posibilidades de tratar un debate de fondo sobre el modelo o los modelos de integración en la Conferencia :

“Con Cataluña ya lo sabes, hay esta relación ambivalente, de interés, de envidia por una parte, de admiración por otra parte y luego de rabia y de rechazo a la diferencia. Si España tiene que abordar el tema de la integración, entonces tiene que pensar bueno y entonces los españoles ¿quienes somos? A los catalanes la inmigración nos ha parecido una oportunidad muy interesante de reflexión sobre nosotros mismos porque la pregunta que se hace uno cuando dice, vamos a hablar de integración es esa: ¿nosotros quienes somos? ¿integración a que? Y como en España no está resuelto pues no ha podido, no se ha atrevido a plantear una política de integración común. Porque si lo hace el PP, a los catalanes no nos atañe, lo que digan ellos nos importa un rábano, no me identifico, cero. Cuando Rajoy decía ‘hay que hacer un contrato de integración a los valores, normas y costumbres de los españoles’, cuando él dice esto, mi identificación es cero. Puede que nos identifiquemos con el marco constitucional, democrático como dice el PSOE, pero si ellos fueran capaces de admitir la diversidad,

si fueran valientes de decir que en Cataluña existe el catalán.... lo que pasa es que no lo fueron, no lo dicen explícitamente, en privado sí, pero en público no, no se atrevieron. Y cuando el PP dice 'España es una sola y hay una sola forma de ser español', pues nada, oposición al máximo. Con el PSOE se podía hablar, sí, intercambiar puntos de vista, aprender de enfoques de integración unos de otros, sí, había un diálogo interesante en el plano intelectual, pero luego lo importante no es lo que haga el gobierno nacional ni siquiera la Generalitat, porque la integración no se da desde allí, la integración se da en el grupo de 'whatsup' de las madres del equipo de fútbol de mi niña en la escuela, donde juegan un delantero chino, un marroquí, un peruano, un ecuatoriano, dos del este, una argentina ... Sin embargo, como ves hablo bien de los demás partidos, porque en inmigración hay que tener este enfoque” (EAMORÓS: 2013).

Finalmente, la participación de los municipios en el CSPI y la Conferencia Sectorial, fue solamente como observadores, mediante representantes de la Federación Española de Municipios y la Federación Catalana de Municipios. Si bien el modelo de política impulsado por el PSOE introducía elementos de federalismo cooperativo con la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAI) y el establecimiento de ciertas condiciones básicas a las políticas de integración de los inmigrantes de acuerdo a los ejes de actuación previstos en el PEGI, ésta relación se daba por intermedio de las CCAA quienes recibían y distribuían la financiación del FAI entre los ayuntamientos. Sin embargo el gobierno central mantuvo un programa paralelo de subvenciones directas a ayuntamientos con proyectos innovadores en materia de integración de los inmigrantes y en el cual participaban muchas veces los ayuntamientos que se sentían agraviados por la distribución del FAI que habían hecho las CCAA entre los gobiernos locales. Éste programa de subvenciones fue uno de los principales temas de fricción con el gobierno de la Generalitat que planteó un recurso ante el Tribunal Constitucional, según narra la Directora de la Secretaría de Inmigración y Emigración de España de entonces:

“Todos los años en mayo y en septiembre, reuníamos a los ayuntamientos que financiábamos directamente nosotros (a parte de los que les llegaba por el Fondo¹¹⁸).

¹¹⁸ Se refiere al Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAI):

Porque nosotros teníamos una convocatoria de subvención para financiar directamente a proyectos innovadores de los ayuntamientos que nos impugnó Cataluña cada año. Ahí mira esa fue una de las tensiones, y acaba de ganar Cataluña, ya estamos fuera del gobierno y el Tribunal Constitucional les ha dado la razón y el gobierno ha tenido que anular esta convocatoria. Dicen que no teníamos competencia sino que ellos tienen competencias en integración y yo no estoy de acuerdo, los ayuntamientos son administraciones propias y no dependientes jerárquicas. Hay una tensión y no comprendo. Cada año les juntábamos y analizábamos los proyectos y así había transferencia y aprendizaje: ellos mismos explicaban su trabajo, su buena practica. El dinero era poco, llegó a tener 6 millones de euros, ya les financiábamos por el Fondo su trabajo cotidiano, pero esta otra subvención buscaba algo innovador en la metodología y en el tema. Barcelona nunca se presentó, pero se presentaban muchos ayuntamientos medianos y pequeños de Cataluña, sobre todo algunos ayuntamientos que se sentían agraviados por como la comunidad autónoma había repartido el Fondo. Les invitábamos a distintas reuniones, hacíamos seis seminarios en enero, mayo septiembre y discutíamos, invitábamos a ONGs, y a algunas CCAA, esos seminarios funcionaron muy bien, además tuvimos un portal web para ayuntamientos” (ERODRÍGUEZ: 2013).

7.4.2. De los convenios sobre inmigración al Fondo de Apoyo para la Integración de los Inmigrantes (FAI).

Al igual que en los demás ámbitos de RIGs en España, las relaciones interadministrativas en materia de inmigración se desarrollaron a partir de convenios bilaterales entre el Estado y las CCAA. Estos empezaron a firmarse desde 1998 para la adopción de compromisos financieros entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, para el desarrollo de una red de información, el Observatorio Permanente de la Inmigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (OPI) y para el desarrollo de centros de información y apoyo a los extranjeros mediante campañas de información y acceso a través de ONGs, además del acceso al censo de los inmigrantes. Los convenios se centran pues en un ámbito donde confluyen las competencias estatales en materia laboral y social y en materia de gestión administrativa de la extranjería, con las competencias autonómicas en asuntos sociales y en los servicios de primera acogida (Roig: 2006, pp. 91).

A partir del 2000 empiezan a surgir convenios más diversos, centrados en actuaciones de atención a determinados grupos de inmigrantes, generalmente basados en una aportación financiera del Estado para la creación o desarrollo de servicios de competencia autonómica en materia de bienestar social, lo que coincide con el fin de las subvenciones directas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a ONGs o entidades locales en materia de inmigración. Estos nuevos convenios se generalizaron, convirtiéndose en un marco general renovado anualmente que funcionaba con pocos condicionamientos y sin establecer planificación conjunta, dejando a cada CCAA la concreción de sus objetivos y actuaciones. De este modo los convenios difícilmente podían convertirse en un instrumento de coordinación de la política de inmigración actuando más como parte de un sistema de financiación que como elemento de un sistema de relaciones interadministrativas de coordinación y colaboración (Roig: 2006, pp. 91).

Con la creación del FAI en 2005 se introdujeron elementos que dinamizaron la coordinación interadministrativa en materia de integración de los inmigrantes. El Fondo disponía en 2005 de 120 millones de euros, se incrementó a 180 en 2006 y a 200 millones para los siguientes años hasta ser reducido a 70 millones en el 2010 y eliminado en el 2012 en el contexto de la crisis económica. El acceso a los fondos del FAI tenía algunas condiciones estatales con respecto a las áreas a las que debía destinarse la inversión siguiendo los ejes de actuación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración PECCI (empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación sensibilización y codesarrollo) pero colocando énfasis en las actuaciones de refuerzo educativo (Roig: 2006, pp. 91-94). Como explica el Director del Gabinete de la Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración de ese entonces:

“El fondo de acogida tenía como elemento central el desarrollo del Plan de Integración. Tenían que hacer un informe sobre el gasto del fondo y había una verificación formal (en que lo gastaban) y una evaluación política. En materia de integración no había grandes diferencias, bueno estos debates de la lengua pero nosotros teníamos cierta sensibilidad política para no provocar conflictos. En lugar de entrar a grandes debates existencialistas y esencialistas sobre la ley, sobre el idioma

etc., bueno pues se trataban de resolver cosas, y había buen entendimiento de Oriol,¹¹⁹ en medio de lo que yo llamaría nacionalismo y de lo que él llamaría centralismo, bueno, de vez en cuando alguna fricción” (EMOGO: 2013).

Los acuerdos tomados en el CSPI para distribuir los fondos llevaron al desarrollo conjunto de una serie de criterios objetivos para su distribución contribuyendo al impulso y priorización de líneas políticas, dando los primeros pasos en la línea de un sistema de relaciones interadministrativas que coordine las actuaciones de las diversas administraciones públicas en materia de integración de los inmigrantes (Roig: 2006, pp. 91-94). Los criterios establecidos para la distribución del FAI fueron: destinar la cantidad global del fondo por partes iguales a la educación e integración de los inmigrantes. La primera mitad correspondía a las CCAA que poseen las competencias en educación, la segunda a los municipios que desempeñan las principales tareas de acogida e integración de los inmigrantes. Adicionalmente se establecieron un conjunto de criterios objetivos para su distribución entre las CCAA: una asignación básica igual para cada CCAA (10%), el resto se repartía en función del número de extranjeros empadronados, de trabajadores extracomunitarios afiliados a la seguridad social y al número de trabajadores extracomunitarios afiliados al Régimen Especial Agrario. En cuanto a la parte destinada a refuerzo educativo se tomó en cuenta el número de menores extracomunitarios escolarizados en la enseñanza no universitaria (60%) y los que provienen de países no hispanohablantes (40%). El acuerdo de reparto se concretaba mediante convenios firmados por el Ministerio y las CCAA (Aja: 2012, pp. 474-475, ECORBACHO: 2013, ERODRÍGUEZ: 2013, EMOGO: 2013).

En el proceso de negociación de los criterios de distribución del FAI hubo ciertas fricciones sobre todo con las comunidades del PP que exigían que las transferencias no fueran condicionadas y que el destino de los fondos los decidiera cada CCAA según sus necesidades. En particular se oponían a que parte del Fondo se destinara a educación, un tema que de otra parte, era muy sensible para la estrategia de integración de los inmigrantes en Cataluña centrada en el sistema educativo y en la enseñanza de la

¹¹⁹ Se refiere a Oriol Amorós Secretario de Inmigración de la Generalitat de Cataluña y miembro de Esquerra Republicana, que participaba como socio en el gobierno de Cataluña junto con el Partido Socialista de Cataluña (PSC) e Iniciativa Verde (ICV).

lengua. En palabras de la Directora General de la Secretaría de Inmigración y Emigración del gobierno central:

“Una de las peleas que teníamos con las CCAA del PP era sobre la distribución del dinero en la educación y hacia los ayuntamientos. Ellos querían el dinero y distribuirlo como querían, Cataluña lo aceptó y fue de las que cuando se propuso el Fondo en el Parlamento quiso que se vinculara a temas de educación, Esquerra Republicana estaba encantada con que priorizábamos la educación, pero el PP decía que ya lo tenía cubierto. Madrid decía que eso lo tenían totalmente cubierto, que ellos no tenían problemas de integración en educación, pero nunca cedimos, para nosotros era prioritaria la educación y lo local y así trabajamos” (ERODRÍGUEZ: 2013).

“La negociación inicial del Fondo con Cataluña fue compleja el primer año, pero luego ya establecido, trabajaron con lealtad... Hicimos un sistema totalmente objetivo, teníamos en cuenta una asignación a todos igual, muy poquito, y luego lo demás dependía de cuantos inmigrantes tenían empadronados, de cuantos afiliados a la seguridad social, cuantos en el régimen especial agrario (lo que beneficiaba a Valencia y Andalucía y era un corrector), tampoco beneficiábamos a Cataluña como nos acusaba Madrid porque teníamos estos correctores, el número de estudiantes escolarizados en la enseñanza obligatoria con un corrector para aquellos que no eran castellano hablantes, porque no es lo mismo el esfuerzo que tenía que hacer el sistema educativo en caso de tener lengua diferente. El sistema de reparto fue criticado por las comunidades del PP pero nunca pusieron sobre la mesa una propuesta mejor. Creo que era un sistema incuestionable por lo objetivo que era y es verdad que Cataluña estaba en la cabeza pero era según dichos criterios objetivos. Con la financiación que les dábamos ellos (Cataluña) podían financiar cursos de catalán, nosotros no nos oponíamos, a mi me parece bien que si un niño se tiene que escolarizar tenga un refuerzo de lengua. También financiábamos a las subvenciones de ONGs que era otra vía, las ONGs catalanas hacían cursos de catalán y las financiábamos porque era lo más lógico. En la lengua no tuvimos problemas” (ERODRÍGUEZ: 2013).

El FAI fue un instrumento eficaz para coordinar al Estado central con las CCAA, que permitió pasar de la subvención al plan por objetivos estableciendo unas directrices básicas comunes. Las partidas de educación fueron de libre disposición de las CCAA,

que las orientaron a las aulas de acogida u otros instrumentos de integración que implicaban un coste adicional a la financiación ordinaria del sistema educativo. La subvenciones correspondientes a los Ayuntamientos eran repartidas según sus propuestas de planes de atención a la población inmigrante, lo que dio lugar al aprendizaje y difusión de buenas prácticas (Aja: 2012, p. 475). Con la creación del FAI además disminuyó la tendencia precedente a la equiparación del tercer sector con los municipios en la gestión de los fondos destinados por los convenios para la integración de los inmigrantes (Roig: 2006, p. 95). Las condiciones que se ponían para recibir el dinero del Fondo, eran muy básicas y se referían fundamentalmente a seguir las grandes líneas de actividades del Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes (PECI). Sin embargo su introducción significó un cambio en los mecanismos de financiación de las políticas de integración, lo que de alguna manera impulsó a las CCAA a plantearse una mejor coordinación de las políticas en el nivel territorial caracterizado por una gran dispersión entre las diversas iniciativas municipales y de la sociedad civil: ¹²⁰

“Las CCAA tenían que presentar cada año una memoria, pero en cuanto a la ejecución del gasto, como es entre administraciones, bastaba con un certificado de su interventor, ahí no pudimos ir muy lejos. El seguimiento se daba a las acciones en función del Plan de Integración”.... “Las condiciones eran muy básicas, hacíamos un catálogo de acciones, ellos tenían que construir su plan de acción sobre este catálogo. Había unos principios que eran los principios nuestros del plan y nosotros hacíamos comisiones técnicas de seguimiento bilaterales. Alguna vez hubo tensión porque devolvimos planes diciendo ‘cambie usted esto porque no se lo vamos a financiar’ y no estaban acostumbrados porque en la administración se trabaja mas por transferencias y cada CCAA hace su política. Aquí nos empeñamos, yo quizá por venir de una organización social acostumbrada a recibir fondos europeos que son condicionados, quise hacer lo mismo: si el gobierno central pone el dinero, entonces ponemos unas condiciones, con mucho margen y mucha flexibilidad para que adapten las políticas porque no es lo mismo trabajar en un ámbito rural o urbano, en un barrio con mucha o poca densidad.

¹²⁰ Como se verá más adelante, en Cataluña esto quedó ejemplificado en la Ley de Acogida, donde se intentó establecer las líneas básicas de una política que hasta entonces había sido desarrollada de forma empírica y diversificada por cada municipio, por los distritos y por el mundo asociativo. Pero en este caso se trató de un proceso que además del FAI, fue reforzado por la inclusión de las competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía (2006), en todo caso ambas condiciones (política y económica) actuaron como estímulo para fomentar un mayor interés y capacidad autonómicos sobre la coordinación territorial y pública de las políticas de integración.

Tuvimos tiras y aflojas porque intentaban colar a lo mejor miles de estudios o campañas. En este plano la relación con Cataluña era buena, alguna vez les pedimos que cambien algo y fue bien” (ERODRÍGUEZ: 2013).

7.4.3. Las subcomisiones de cooperación bilateral.

La (LODEX 8/2000) introdujo la posibilidad de crear subcomisiones de cooperación entre el Estado y cada CCAA para tratar temas vinculados a trabajo y residencia de los extranjeros, sin embargo las Subcomisiones no desarrollaron éstas posibilidades reduciéndose, cuando existieron, al tratamiento del tema del contingente. Ante el limitado funcionamiento del CSPI, por lo menos hasta la creación del FAI en el 2005, las Subcomisiones tendieron a tratar bilateralmente algunos temas que deberían recibir un enfoque multilateral por lo que las relaciones interadministrativas resultaron teñidas de la confrontación político partidaria, no obstante, las relaciones personales de los funcionarios competentes fueron probablemente la arena donde se resolvieron muchos de los problemas de gestión cotidiana de la política de inmigración. Igualmente, es probable que las ONGs o instituciones similares muchas veces tuvieran mayores posibilidades de diálogo y participación con la administración Estatal en el proceso de “*policy making*” que las propias autoridades autonómicas o locales (Roig: 2006, pp. 115-120).¹²¹ La reforma de algunos Estatutos de Autonomía a partir del 2006, concedió a las Comisiones Bilaterales de colaboración mayor importancia en todos los ámbitos de políticas, especialmente en los casos de las Comisiones Bilaterales con Cataluña y Andalucía, pero según (Aja: 2012, p. 476). no habrían ejercido mayor influencia sobre la política de inmigración.¹²²

¹²¹ La subcomisión de cooperación Estado-Canarias, fue una excepción en tanto entre 2005 y 2006 se constituyó como un caso aislado de funcionamiento fluido y relevante de un órgano bilateral, debido sobre todo a la situación especial Canaria y a la crisis migratoria de 2006. En 2005 se acordó un plan conjunto centrado en aliviar la presión migratoria, controlar la inmigración irregular y favorecer la integración de los inmigrantes (Roig: 2006, p. 120, Aja: 2012, p. 476).

¹²² Una excepción fue el plan Conjunto de Inmigración para Canarias 2005-2007, suscrito con el Estado con un presupuesto de 190 millones de euros de los cuales el Estado central aportaba 127, y que destacó por ser un plan global, que además de la integración social incluyó el salvamento marítimo y la lucha contra la inmigración clandestina. Si bien el surgimiento de este plan conjunto se explica sobre todo por la situación geográfica de Canarias y en particular por la crisis migratoria del 2005 y no constituyó en si un cambio en la manera de abordar la política de integración de los inmigrantes con el resto de CCAA (Montilla:2006, p. 53).

Sin embargo, de lo que manifiestan los entrevistados para ésta investigación con respecto al funcionamiento de la Conferencia Sectorial, se desprende que las relaciones bilaterales fueron bastante más dinámicas de lo que aparentaban y que en un nivel técnico solucionaron buena parte de los problemas evitando la politización propia de los órganos multilaterales. Así por ejemplo el ex Ministro de Trabajo e Inmigración señala que paralelamente a la Conferencia Sectorial el trato con las CCAA era bilateral y que incluso algunas de las demandas de las CCAA en las negociaciones bilaterales se habrían recogido en la modificación de la Ley de inmigración en 2009:

“Había que tener una política general pero luego había una relación bilateral. Yo tenía unas reuniones periódicas preferentes con los gobiernos de Andalucía, Valencia, Cataluña y Madrid. A la hora de firmar acuerdos y coordinar políticas las coordinábamos en función de esas realidades que se daban en cada territorio que tampoco eran homogéneas”“El tema que estaba en la mesa siempre era el económico, la inmigración necesitaba dinero. Si a Cataluña le llegó un millón de personas mas en pocos años eso fue bueno para la economía catalana y el PIB, pero esas personas eran consumidores netos del Estado de Bienestar porque no estaban asentados. El dinero que ganaban eran para reagrupar a su familia o mandar remesas. Eso creaba una presión económica , una demanda. Las CCAA que más inmigración tenían, más necesidad de dinero tenían. La discusión bilateral con las CCAA se basaba en dos cosas: por un lado el tema económico que siempre estaba muy presente, si el Estado ponía 200 millones de euros, las CCAA creían que teníamos que poner 300. Y la otra es que las CCAA pedían un endurecimiento de las normas, las leyes y controles, porque al final ellas eran las receptoras”.... Cataluña decía: ‘es que yo tengo un millón de personas que han llegado. Los servicios que tengo no dan abasto se saturan, colapsan, esto hay que regularlo’. Había unas discusiones y contradicciones: nadie quería aparecer ante la opinión publica como los que exigían y pedían controles, pero sí se lo exigían al gobierno, de ahí vino la modificación de la ley de inmigración (2009) que la hice yo enteramente, que es mas restrictiva” (ECORBACHO: 2013).

7.4.4. Los procedimientos participados: el contingente de entrada y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura:

Hasta la creación del FAI el contingente de entrada de extranjeros fue el núcleo de las RIGs en materia de inmigración, al ser el único caso en el que la ley exigía la participación autonómica en una decisión estatal tanto a partir de una fase de intervención individual de cada CCAA como posteriormente en el CSPI¹²³. Entre el 2000 y el 2002 las CCAA intervinieron en la definición del contingente a través del Consejo, sin embargo tras la reforma del 2003 su participación quedó limitada a la elaboración de un informe anual sobre la situación del empleo y la integración social de los inmigrantes donde podrían efectuar recomendaciones especialmente en materias relacionadas al contingente y los trabajadores de temporada. Este informe debía ser tomado en cuenta por el gobierno, pero no se planteaba la posibilidad de una discusión de la propuesta de contingente en el Consejo (Roig:2006, pp. 124-129).

Desde 2004 el procedimiento quedó transformado por el art. 79 del Reglamento de la LODEX (2004), que determinó la intervención de una Comisión Laboral Tripartita (Gobierno, Sindicatos y Empresarios) en este proceso. La inclusión de este órgano en la práctica diluyó el papel de las CCAA en la definición del contingente, pues su peso era superior al de las 17 propuestas superpuestas de las CCAA, sobre todo si tomamos en cuenta que además se consideraba la propuesta del INEM. Por tanto el contingente funcionó como un modo muy diluido de procedimiento participado (Roig:2006, pp. 124-129).

El Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura obligaba a considerar compatible con la situación nacional toda oferta de empleo, en este marco los servicios autonómicos podían incluir o excluir de dicho catálogo algunas ocupaciones en función a su experiencia de gestión. Posteriormente el Estado central sometía esta propuesta a la Comisión Tripartita. A partir de 2005, se estableció un nuevo procedimiento que otorgaba más poder a la Comisión Tripartita, donde las autonomías pasaban de poder corregir la propuesta elaborada por el Estado a convertirse en propuestas alternativas a la misma que debían ser informadas por órganos de participación en los que estaban

¹²³ Como se ha mencionado, éste mecanismo de participación fue negociado por CiU en el contexto de aprobación de la LODEX en el 2000.

presentes los agentes sociales. Sobre la base de estas propuestas concurrentes, el servicio público estatal elaboraba la propuesta definitiva, decidiendo la aceptación o no de las propuestas autonómicas. Finalmente la Comisión Laboral Tripartita intervenía sobre la propuesta definitiva determinando el catálogo a través de su aportación. En ese sentido la flexibilización del “régimen general” de admisión llevó a una traslación de la decisión (o de parte de ella) a las CCAA pero diluyéndola con la participación de los agentes sociales (Roig: 2006, pp. 130, 131).

7.4.5. Los planes de integración como instrumento de las políticas.

Los planes de integración se convirtieron en el instrumento principal de elaboración de las políticas de integración autonómica en el período estudiado, generalmente incluían un diagnóstico de la situación, una delimitación clara de los objetivos y prioridades y un programa de acciones concretas, sin embargo la coordinación intergubernamental no aparecía como uno de sus puntos, pues como se ha mencionado, hasta la creación del FAI el principal espacio de colaboración interadministrativa fue el de la definición del contingente. En el 2001 el Ministerio del Interior diseñó el Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Plan GRECO) que tuvo un carácter muy genérico, carecía de financiación específica, estaba orientado en su mayor parte a las medidas de control de la inmigración y se aprobó sin la participación ni consenso de las CCAA. Tras la experiencia del Plan GRECO, la coordinación de las políticas de integración se ha dado mediante dos vías: la celebración de convenios de colaboración para la aportación de fondos a partir del año 2000 y la aprobación en 2005 del FAI, que entre 2005 y 2010 transfirió un total de 970 millones de euros a repartir entre las CCAA, estableciendo unas condiciones muy básicas como la elaboración de Planes de Integración de los Inmigrantes que contemplen las líneas generales del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI). El objetivo del fondo fue permitir a las CCAA y a los ayuntamientos incrementar sus programas de acogida, integración y refuerzo educativo, destinando un 40% al refuerzo educativo y un 60% a las políticas de acogida (Montilla: 2006 pp. 43, 44, 45).

En el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) se proponía coordinar las políticas de integración empleando unos criterios comunes orientados a los principios de la eficiencia y federalismo cooperativo. Para desarrollar la cooperación

se empleó el “método abierto de coordinación” inspirado en la UE y cuyas líneas principales son: la subsidiariedad, el monitoreo territorial o cooperación entre administraciones para facilitar el monitoreo de los planes y acciones desarrollados en el territorio, y el enfoque integrado de las diversas áreas de actuación en materia de inmigración. Además se propuso promover la cooperación vertical a través de planes anuales de acción, que contienen una descripción de las medidas que deben financiarse por el Estado central, las CCAA y aquellas que deben implementarse por los gobiernos locales. El instrumento de financiación de estas acciones era, como se ha mencionado el FAI (Zapata: 2007, 9-10).

Los principios generales del PEGI fueron: la igualdad en derechos, deberes y oportunidades para los inmigrantes y ciudadanos, el tratamiento integrado de todos los aspectos y campos que afectan la integración de los inmigrantes, la transversalidad, la estandarización o normalización con la inclusión de los inmigrantes en los servicios generales del Estado de Bienestar, el interculturalismo, definido de diferentes maneras pero generalmente involucrando la consideración de la diversidad cultural relativa a la inmigración en las políticas públicas, un enfoque de ciudadanía que tiende a introducirse en la mayoría de los programas de integración especialmente en el nivel local y que a nivel autonómico ha sido introducido por Cataluña con el concepto de “ciudadanía residente”. Este enfoque se inspira en la noción de “ciudadanía plural y cívica” desarrollada por el Consejo y la Comisión Europeas (PEGI: 2007, PP 29-31).

Sin embargo, Zapata señala que el PEGI no contemplaba el carácter multinacional de España, sino sólo una descentralización administrativa del sistema de inmigración existente respetando la división de poderes. El objetivo pues, era promover la cooperación entre administraciones sin considerar criterios diferenciados en la asignación de recursos y competencias a aquellas comunidades con necesidades específicas en función de su identidad y lenguas cooficiales. Desde su punto de vista por tanto, el federalismo cooperativo impulsado mediante el PEGI se limitó a establecer un vínculo financiero con las CCAA a través del FAI, sin avanzar en el desarrollo de relaciones políticas, mientras que las CCAA continuaron desarrollando sus políticas y programas de integración de forma independiente (Zapata: 2007, p.9).

Al respecto puede plantearse que si bien las condiciones establecidas por el FAI como el seguimiento de ciertos lineamientos establecidos en el PEI eran muy básicas, su introducción significó por primera vez un intento incipiente de establecer mecanismos de federalismo cooperativo en materia de integración de los inmigrantes. En este marco la ausencia de una reflexión más profunda acerca del carácter multinacional de España o del tema de las lenguas en el PEI, puede entenderse como una estrategia del gobierno central para evitar fricciones políticas y garantizar un consenso básico con las CCAA en torno a algunas líneas comunes que permitieran avanzar en una política de integración compartida, hasta entonces inexistente en España.

En todo caso, el análisis del desarrollo de los mecanismos de RIGs en materia de extranjería en el caso español nos muestra claramente el paso de un sistema de hegemonía del gobierno central hacia el modelo que Spiro denomina como “federalismo cooperativo” (Spiro, 2001). Sin embargo la implicación de la mayoría de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones en materia de inmigración ha tenido un carácter reactivo y poco planificado, impulsado por el rápido incremento de la entrada de inmigrantes entre 1999-2007 y la politización del debate sobre la inmigración en España. Pero esta la apertura hacia una mayor participación de las CCAA en los procesos de “*decision making*” en materia de inmigración, ha estado influida y limitada por las características del modelo de RIGs en España. El resultado fue una descoordinación vertical y horizontal al momento de formular los planes de integración de los inmigrantes, que constituyeron los principales instrumentos utilizados por el Estado y las CCAA para el desarrollo de las políticas públicas de inmigración (Montilla: 2006, pp. 53-54). Las relaciones intergubernamentales expresaron una fuerte contradicción entre el centralismo en lo relativo al control de los flujos migratorios (legislación de extranjería, permisos, contingentes, convenios) y una intensa descentralización con respecto a las políticas de integración de los inmigrantes (diseño de políticas sociales, nuevas ayudas y programas específicos de acogida). Si bien esta polaridad no fue rígida y estuvo mediada por las CCAA, la tensión entre los ejes central/local y control/integración fue clave al momento de analizar el diseño e implementación de las políticas de integración de los inmigrantes en España (Giménez: 2002, p. 2).

Las reformas de los Estatutos de Autonomía en el 2006 y la reforma de la Ley de Extranjería en 2009 significaron un avance en el reconocimiento de la participación de las CCAA en ciertos aspectos relacionados con la administración de los permisos de trabajo, otorgamiento de certificados de integración etc. Asimismo, la creación del FAI, como sistema de transferencias condicionadas para la integración, aunque establecía unos lineamientos mínimos para los planes de integración, otorgó un peso muy importante a los Ayuntamientos como principales gestores de las políticas de acogida e introdujo elementos de federalismo cooperativo que podrían haberse desarrollado en el futuro, pero que quedaron trancos con el advenimiento de la crisis y la pérdida de centralidad del fenómeno migratorio.

8. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN CATALUÑA ENTRE 1999 Y 2011.

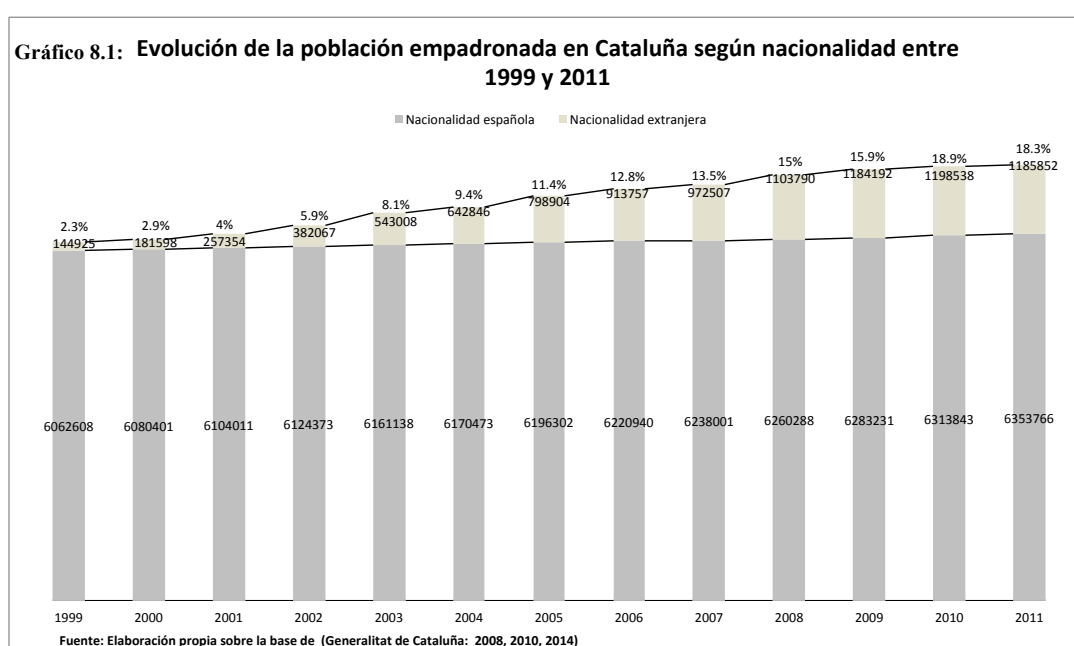
8.1. Del “*fer país*” a la “cultura pública común”: antecedentes, evolución y características de la política de integración en Cataluña entre 1999 y 2011.

Cataluña es una de las Comunidades Autónomas donde el fenómeno de la inmigración se sintió con mayor fuerza en España. Entre 1999 y el 2011 la población inmigrante se incrementó exponencialmente de 144, 925 a 1’185,581 personas, pasando de representar un 3% al 18,9% del total de la población en 2010, para sólo descender en el 2011 a 18.3% ¹²⁴ (Ver gráfico 8.1). Ello a su vez significó que el crecimiento demográfico durante esta etapa fue posible en un 82,5% gracias a la llegada de extranjeros (Generalitat de Cataluña: 2006, p.15, 2010,p. 14, 2014 p. 19).

Sin embargo la distribución territorial de los extranjeros no es homogénea concentrándose el mayor volumen absoluto en el área metropolitana de Barcelona con 281,225 personas lo que términos relativos significa que la ciudad acogía al 25% de la población extranjera de Cataluña para 2010, cifra que en el 2014 se había incrementado al 32%, es decir, un tercio de la población. El segundo lugar en volumen lo ocupaba L’Hospitalet de Llobregat con 54,732 personas, seguido de Badalona con 32,023. La

¹²⁴ Según el último Plan de Ciudadanía y de las Migraciones Horizonte 2016 de la Generalitat, para el 2013, Cataluña tenía 1.158.472 extranjeros que representaban al 18,1% de la población, lo que confirma el inicio de un descenso del flujo de inmigrantes debido a la crisis económica (Generalitat de Cataluña: 2014).

situación en términos relativos demuestra diferencias marcadas en la presión de los flujos migratorios sobre los municipios, si la media de población extranjera en Cataluña era de 15% para 2010, en algunos municipios se encontraba ampliamente superada como por ejemplo en: L'Hospitalet de Llobregat donde alcanza el 54% del total de la población, Castelló d'Empuriés con 50% de habitantes extranjeros, Guissona, con un 43% sobre el total de su población o Salou donde el porcentaje alcanzó el 40,3%¹²⁵ (Generalitat de Catalunya: 2010 pp. 15-17, 2014 p 24).



En una entrevista concedida para la presente investigación el alcalde de L'Hospitalet de Llobregat entre 1995 y 2004 y Ministro de Trabajo e Inmigración entre 2008 y 2011 grafica bien ésta situación:

“Yo fui alcalde de L'Hospitalet de Llobregat y puedo decir que mi ciudad me cambió en 5 años. Yo pasé de tener un 3% de inmigración a tener un 25% y este porcentaje no era homogéneo, era la media, porque había barrios que tenían un 50%. Las escuelas me pasaron de tener 7% a tener un 80% de inmigración, los idiomas para comunicarse

¹²⁵ Según el último Plan de Ciudadanía y de las Migraciones Horizonte 2016 de la Generalitat para el 2014 Guissona ya contaba con 50,2% contra 52,2% de Castelló d'Empuriés (Generalitat de Catalunya: 2014).

con los padres ya no podían ser el catalán y el castellano, tenían que ser cinco o seis y durante todo el curso a mi me llegaban alumnos. Y además los que te llegaban no venían con una formación de origen que se integraban de una manera normal, con lo cual eso me cambió radicalmente la ciudad. Yo me encontré con una ciudad en que el tema de la inmigración era inexistente en el año 1997 y en el año 2000 se me convierte en un polvorín, la ciudad se me convierte en un polvorín” (ECORBACHO: 2013).

Sin embargo, según ex Secretario de Inmigración de la Generalitat (2006-2010) la inmigración en Cataluña no es un fenómeno nuevo, sino que ha formado parte de su historia durante todo el siglo XX y comienzos del XXI:

“Hay un dato que explica mucho la filosofía de integración en Cataluña que es el demográfico. En el año 1900 éramos dos millones, la tasa de natalidad siempre ha sido baja, el crecimiento vegetativo de esta población nos habría llevado a tener dos millones novecientas mil personas actualmente, y sin embargo somos siete millones y medio. La diferencia no es inmigración pura, es natalidad de la inmigración, de la mezcla. Nosotros hemos tenido tres grandes periodos de inmigración con proporciones similares y de duración similar: el primero entre 1920 y 1931 con alrededor del 31% de la población nacida fuera de Cataluña. El segundo es a finales de los años 1950s y dura hasta los años 1970s, proveniente de Andalucía, Extremadura, Galicia. Una migración del campo a la ciudad, típica del crecimiento industrial, éstos flujos tienen un carácter de inmigración nacional en el sentido que vienen de otra nación que es España, aunque sea el mismo Estado, y además con otra lengua, lo que cambia mucho la morfología del país y significa un gran crecimiento de las áreas metropolitanas, por ejemplo Santa Coloma de Gramenet pasa de 7 mil habitantes a 120 mil, L’Hospitalet de Llobregat pasa de 25 mil a 250 mil, hubo un crecimiento brutal de algunas ciudades. Este proceso termina en 1972 con la crisis del petróleo y para entonces tenemos un 38% de personas nacidas fuera de Cataluña viviendo en Barcelona. Y el tercer proceso migratorio tiene una magnitud similar en términos relativos, porque empieza en 1998-1999 y podemos decir que en el 2008 finaliza este proceso de forma masiva, con lo cual no podemos decir que finaliza la inmigración y así a finales del siglo XX e inicios del XXI terminamos el proceso fuerte de inmigración con un 36-39% de personas nacidas fuera de Cataluña. Esto ha ocurrido siempre en periodos de crecimiento intensivo en mano de obra, en los tres procesos vienen cerca

de un millón de personas, en el primero setecientos mil, en el segundo un millón doscientos mil y en el tercero un millón y medio de personas nacidas fuera (EAMORÓS: 2013).

Esta visión de Cataluña sin embargo no es compartida por todos los partidos políticos, para la portavoz del Partido Popular en el Ayuntamiento de Barcelona por ejemplo sólo ha existido un proceso migratorio a finales del siglo XX y comienzos del XXI, pues las migraciones anteriores fueron movimientos de españoles que no pueden considerarse como extranjeros:

“Nosotros entendemos dos cosas: una cosa fue la época anterior a los años 1950-1960 en que hubo mucho movimiento de españoles, pero eso no era inmigración, un inmigrante lo consideramos extranjero y en España nunca los que han venido a Cataluña han sido extranjeros, no eran inmigrantes, nosotros esto nunca lo hemos entendido como inmigración. Cataluña desde hace más de 500 años siempre ha estado unida al Reino de Aragón y a España. La nacionalidad es un sentimiento una manera de ser, pero somos todos españoles” (ETELLERS: 2013).

En un estudio que vincula las relaciones entre construcción nacional e inmigración en un contexto multinacional como el español Davis plantea que las políticas de integración permitirían comprender cómo los actores regionales y nacionales definen la ciudadanía en un contexto descentralizado, cómo perciben su propia nación o comunidad y la integración de los inmigrantes en ella, a partir de los diferentes enfoques adoptados en el nivel central y autonómico. Su argumento central es que “la ausencia de un modelo coherente de integración de los inmigrantes en España se debe a dos dinámicas que están interrelacionadas: la falta de consenso entre los dos partidos principales a nivel nacional y el carácter multinacional de España institucionalizado en el Estado de las Autonomías. En ausencia de un modelo de inmigración coherente las CCAA habrían desarrollado las políticas públicas de integración sobre la base de distintas conceptualizaciones regionales de ciudadanía e inclusión. La filosofía de las políticas autonómicas variaría en función del nivel de integración política y social de cada CCAA con el centro, de tal manera que por ejemplo Cataluña habría seguido históricamente su propio modelo asimilacionista de construcción nacional haciendo

extensivas a los inmigrantes no comunitarios, las políticas desarrolladas previamente para los inmigrantes internos¹²⁶ (Davis: 2008, p. 2).

Lo que es cierto es que históricamente Cataluña siguió un patrón demográfico diferente al del resto de España, como sociedad receptora de trabajadores, pues ya en los años 1960s un 37,5% de la población provenía del sur de España. Si en España la problemática de la integración de los inmigrantes empieza a plantearse con el auge de la inmigración no comunitaria desde mediados de la década de 1990, en Cataluña ya existían textos de Jordi Pujol¹²⁷ desde la década de 1950 donde por primera vez se utilizaba el término de integración en referencia a la inmigración interna (Colomer: 1986, Pujol: 1957). Las reflexiones del Presidente Pujol contribuyeron por tanto a desarrollar un concepto de integración propio, generando conciencia entre los sectores catalanistas y católicos sobre la importancia del fenómeno migratorio interno en Cataluña (Colomer: 1986, Gil 2006). Así, según lo manifestado por el Presidente Pujol en una entrevista concedida para esta investigación:

“Nosotros siempre hemos tenido inmigración. Somos un país pequeño al lado de un país grande que es España e incluso otros sitios de Europa han enviado gente. Hemos sido más capaces de crear riqueza, históricamente en Cataluña creamos más riqueza que niños y además estamos en un sitio que nos convierte en país de paso. Como nos hemos desarrollado mejor que nuestros vecinos, buena parte de España, y parte del sur de Francia, hemos tenido gente que ha venido. Esto ha sido una riqueza pero también es un problema porque somos un país pequeño con poco poder político, no somos un Estado, las leyes no las dictamos nosotros. Por otra parte, desde hace buena parte del siglo XX España ha creído que la inmigración es una forma de ir diluyendo la personalidad colectiva de Cataluña, que la inmigración va a hacer que perdamos nuestra identidad y nosotros tenemos que defendernos sin tener muchos medios políticos, porque el Estado lo tiene Madrid. Y esto nos obliga a tener ideas sobre inmigración que no pueden basarse en leyes muy restrictivas porque nos rigen las españolas. Por lo tanto teníamos que hacerlo desde la sociedad y que los instrumentos que tengamos sirvan para integrar a los que vengan de fuera. No tenemos competencias

¹²⁶ En el caso de Madrid por el contrario las políticas de inmigración habrían repetido el modelo de las casas de inmigrantes creadas por los inmigrantes internos implementando diferentes centros hispanos para cada colectivo, lo que respondería a un modelo multicultural (Davis, 2008, p. 2).

¹²⁷ Líder de Convergencia i Unió y Presidente de la Generalitat entre 1979-2003.

para una política de puertas cerradas, y socioeconómicamente vamos bien, vendrá gente, y la idea es que esta gente se incorpore en Cataluña. Nosotros siempre hemos sido partidarios de la integración, no de la asimilación porque entendemos que esto resulta difícil, penoso y ofensivo, pero quisimos que la gente que venía de otros lugares se fuera sintiendo catalana” (EPUJOL: 2013).

En una conferencia titulada “*Per una doctrina d’integració*” (Pujol: 1957) expuso por primera vez su definición sobre el significado de ser catalán y para 1959 en el texto “*Immigració i integració*”, definió a Cataluña como un crisol. Posteriormente en el libro “*La immigració problema i esperança de Catalunya*” (Pujol: 1976) anticipaba algunos temas que luego serán clave en el desarrollo de una filosofía catalana de la integración como por ejemplo: la concepción de la integración como participación en la nación, la capacidad integradora de Cataluña, su concepción de la realidad producto de la inmigración, la inmigración como peligro para la identidad nacional, la importancia de la voluntad de integración, el papel *catalanizador* de la lengua y otras instituciones y el núcleo duro de la catalanidad como suelo o roca ya solidificada al cual integrarse (Gil 2006 p, 243). En palabras del Presidente Pujol:

“En todo el mundo el movimiento de la gente ocurre, y está bien que se tenga en cuenta el derecho de la gente a migrar, a recibir un trato justo y humano. La gente tiene que poder migrar. Pero también debe existir un conjunto de obligaciones que garanticen al país receptor que su manera de ser, su lengua y su cultura se van a respetar. Conciliar esta necesidad de derechos y deberes es uno de los grandes retos de la humanidad. Cataluña ha trabajado en esto muchísimo, sobre todo si lo comparamos con lo que tengan que decir otros países. Yo creo que nuestro modelo de integración es la principal aportación de valor universal de Cataluña” (EPUJOL: 2013).

Posteriormente desde la Generalitat, CiU desarrolló un enfoque sobre la integración como parte de un proyecto nacional catalán (*fer país*) al que se convocaba a los autóctonos e inmigrantes bajo el lema de “*catalán es todo aquel que vive y trabaja en Cataluña y desea ser catalán*” (Pujol: 1979). Un enfoque predominantemente cívico pero que a la vez imponía una buena dosis de asimilación en el proceso de construcción nacional. Pero se trataba de una noción de asimilación que también significaba la incorporación al sistema catalán de bienestar de forma normalizada, creando la menor

cantidad posible de servicios específicos para los inmigrantes, una filosofía que ha permanecido en Cataluña a pesar del cambio de color del gobierno autonómico. Parte de la política catalana de *fer país* impulsada por CiU fue convertir al catalán en la lengua vehicular de enseñanza en la escuela a partir de las leyes de 1983 y 1998¹²⁸ (Davis:2008 pp. 12, 13). Sobre el enfoque de integración desarrollado en Cataluña durante el gobierno de CiU el Presidente Pujol afirmó lo siguiente:

“Cataluña pudo haber tenido una actitud cerrada ante estos flujos migratorios, sin embargo ha elaborado una doctrina de integración respecto a la inmigración y la ha aceptado tanto como las circunstancias se lo han permitido. Una doctrina basada en el ius solis, en la mezcla, y en el funcionamiento del ascenso social, en que la gente tenga acceso a la sanidad, a la educación y al Estado de Bienestar. Así funciona el ascenso social: mis hijos serán más de lo que yo soy en mi país de origen y por tanto tengo que adaptarme. El secreto está en el funcionamiento del ascenso social y en la convivencia como valor principal. Como demuestra el estudio de los apellidos familiares, por ejemplo, Pujol es un apellido antiguo, y estos somos pocos, la mayoría de catalanes hoy son Jimenez u otros apellidos castellanos. Esto es un hecho positivo porque catalán es toda persona que vive y trabaja en Cataluña y acepta serlo. Y fíjese en la frase ‘que vive y trabaja en Cataluña’ porque yo creo que esta consigna sería aplicable a muchos países del mundo. Los países sudamericanos por ejemplo muchos de ellos tienen leyes que dicen que no se puede ser presidente si no has nacido allí. Nosotros no podemos hacer eso porque aquí nos jugamos el ser como país. Nosotros conseguimos un avance muy importante hace 30 años, con el tema de la lengua en la escuela. Siempre han creído que la inmigración podía borrarlos del mapa, pero por otra parte nosotros nos dimos cuenta que si esa batalla la ganamos y si la inmigración se incorpora a Cataluña, entonces habremos ganado porque seremos más. La educación es fundamental en esta batalla, enseñar la lengua. Nosotros teníamos que sobrevivir a base de mantener las dos lenguas, por eso teníamos que incorporarlo en la escuela” (EPUJOL: 2013).

En 1992 un conjunto de ONG y entidades oficiales de la provincia de Gerona elaboraron el “Informe Girona”, que fue el primer documento en España donde se

¹²⁸ Ley de Normalización Lingüística (7/1983) y Ley de Política Lingüística (1/1998).

proponía una serie de medidas concretas vinculadas con la inserción social de la población inmigrante extracomunitaria en el ámbito local (Nadal, Oliveres & Alegre: 2002, Gil Araujo: 2006). Ese mismo año se creó en la Generalitat la *Comissió per al seguiment i la coordinació de las actuacions en matèria d'immigració*¹²⁹ que fue reemplazada en 1993 por la *Comissió Interdepartamental d'Immigració*,¹³⁰ sólo precedida en España por la Comisión Interministerial de Asuntos Migratorios de la Junta de Andalucía (1991) (Zapata: 2007, Gil:2006). Algunos autores por tanto sostienen que la Comisión Interministerial de Extranjería, el Plan de Integración Social y el Foro de inmigración creados por el gobierno central a partir de 1994, tomaron como modelo los desarrollos realizados anteriormente por la Generalitat (Nadal, Oliveres & Alegre: 2002, Gil: 2006).

En 1993 se aprobó el primer Plan Intedepartamental de Inmigración (1993-2000). Uno de sus objetivos era “potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la construcción nacional de Cataluña contando con su aportación a la identidad y el patrimonio colectivo” (Departamento de Bienestar Social: 2000). Ese mismo año se creó también el Consejo Asesor de Inmigración, que tenía como antecedente a otros consejos creados en torno a cuestiones sociales diversas en el nivel autonómico y municipal, con representantes de las instancias gubernamentales, ONG, asociaciones y sindicatos. Por su parte, en 1988 el Ayuntamiento de Barcelona creó el Consejo Municipal de Bienestar Social y otros consejos de carácter sectorial. Estos Consejos se mantienen como espacios consultivos y de legitimación de las políticas municipales (Gil:2006).

En el año 2000 en el contexto de aprobación de la nueva ley de extranjería (LODEX, 4/2000) y de politización del fenómeno de la inmigración en España, se extendieron los planes comarcales de integración de inmigrantes en gran parte del territorio catalán, coordinados desde el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat y se pusieron en marcha los Consejos Municipales de Integración y Convivencia en diversas poblaciones. Además se creó la Secretaría para la Inmigración adscrita a la Presidencia de la Generalitat con el encargo de elaborar un nuevo Plan de inmigración. Los principales objetivos de la nueva secretaría eran “coordinar y dar apoyo al conjunto de

¹²⁹ Comisión para el seguimiento y la coordinación de las actuaciones en materia de inmigración.

¹³⁰ Comisión Interdepartamental de Inmigración.

actuaciones del Gobierno Catalán en materia de inmigración y ayudar a construir una doctrina propia y dinámica sobre la inmigración, una vía catalana de integración”, que se concretaría en el Plan Interdepartamental 2001-2004 (Gil: 2006, p. 138).

El Plan de inmigración de 2001 combinaba la defensa de los DDHH, el acceso a los servicios del Estado de Bienestar y los derechos sociales y políticos positivos de los inmigrantes con la defensa de una identidad propia para Cataluña dentro del Estado español en la cual deberían integrarse los recién llegados. Se trataba de “alcanzar un equilibrio entre la cohesión social, la diversidad y la defensa de la cultura con una actitud de respeto” (Davis: 2008, pp.14, p. 15).

En 2003, en Cataluña entró a gobernar una coalición de izquierda denominada “tripartito” (Partido Socialista de Cataluña (PSC), Iniciativa Verde por Cataluña (ICV) y los nacionalistas de Esquerra Republicana (ER, Izquierda Republicana)¹³¹. El cambio de color del gobierno no significó un giro radical en el modelo de integración, sino el intento por definir o explicitar un modelo cívico donde se asumiera la interculturalidad y el elemento identitario y lingüístico como troncales. Al respecto el Secretario de Inmigración de la Generalitat entre 2006-2010 explicó lo siguiente:

“En cuanto al modelo de integración creo que formalizamos una vía catalana que existía, aunque no formalizada. A lo mejor fue porque no teníamos instituciones suficientes para hacerlo de otra forma, pero se basa en un modelo de integración blanda, depende de un acercamiento y de ser respetuoso con el otro, de ‘tu das un paso y yo doy un paso’, los académicos lo llamáis interculturalismo. Sabemos que hay una relación entre la cultura de origen y una cultura local pero nosotros queremos que haya una cultura troncal. Nosotros no podemos plantearnos un modelo de asimilación, no tenemos la fortaleza para hacerlo, tampoco nos podemos plantear un modelo de multiculturalismo porque somos tan débiles que moriríamos en el camino. Cataluña no tiene un Estado, aunque si tiene unas ciertas estructuras de Estado en la CCAA y a través de la educación. Entonces nuestro modelo de integración está muy condicionado por el marco legal español que se resume en tener una puerta muy estrecha, y que luego la gente entre por la ventana”..... “El modelo catalán yo lo definiría como un

¹³¹ Ésta coalición es resultado del llamado “Pacto del Tinell” (2003) mediante el cuál dichas formaciones políticas firman un “Acuerdo para conformar un gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat”.

modelo donde decimos “oiga nosotros respetamos su identidad, queremos que se incorpore en nuestra sociedad, y para ello hay un elemento troncal que es la lengua, a nosotros nos importan un rábano sus antepasados, no le pedimos que cambie, pero le pedimos que sea también catalán. Es un modelo que define implícitamente la identidad múltiple sin problemas, y esto lo podemos hacer por nuestro aprendizaje histórico. Y el elemento clave es la lengua la cual no le pedimos que la hable usted en exclusiva pero si que la conozca y esto no se lo exigimos porque no podemos y si pudiésemos sí, yo lo exigiría” (EAMORÓS: 2013).

De otro lado, al igual que en el modelo desarrollado por CiU, el acceso universal e igualitario a los servicios del Estado de Bienestar provistos por la CCAA es considerado como un factor clave para lograr la integración de los inmigrantes:

“El motor de integración mas importante en Cataluña ha sido la escuela y el motor de identificación mas importante es la tarjeta sanitaria, que los inmigrantes puedan decir: ‘yo tengo una tarjeta sanitaria y no tengo papeles’, ‘tengo un papel que dice Generalitat de Cataluña y que me garantiza acceso a la salud’. Si te fijas son servicios autonómicos y esto tiene una fuerza integradora que no tiene comparación con nada. Que puedan decir: ‘yo tengo una tarjeta que dice que si me caigo muerto me recogen y que si me caigo enfermo me recogen y me curan y me curan bien y me tratan con una calidad asistencial que es la misma para cualquier catalán’. Esto es una declaración de principios y además aquí en las encuestas tiene un apoyo importante de la población como no ocurre en otros países del norte de Europa, ni en el centro de Europa” (EAMORÓS: 2013).

En este proceso de construcción de un modelo catalán de integración el Secretario de Inmigración de la Generalitat (2006-2010) reconoce además el papel jugado por los ayuntamientos catalanes y en especial por los socialistas y la izquierda desde el Ayuntamiento de Barcelona en la integración de los inmigrantes a través de los servicios del Estado de Bienestar:

“Los socialistas si están por el país, por la sociedad catalana. Han tenido un papel fundamental con el catalán en la escuela. el Partido Socialista Catalán (PSC) es un partido que está integrado en muy buena parte por gente castellano hablante, por la

clase obrera de la inmigración anterior, de los años 60, y ha tenido un papel fundamental en la cohesión social de Cataluña. En este sentido el PSC así como el PSCU e ICV que son los herederos del partido comunista, han tenido un papel fundamental en la cohesión social de Cataluña y en este proceso exitoso de una gran inmigración que asume la identidad catalana sin renunciar a su identidad de origen. Es extraordinario, y es una historia que Cataluña la puede contar como extraordinariamente positiva. Fue el Presidente Pujol el que invento esta frase que fue fundamental: ‘es catalán el que vive y trabaja en Cataluña’. Pero esa frase fue posible gracias a que la izquierda tuvo este papel de representar a una clase trabajadora mayoritariamente de origen andaluz, extremeño y obrero y les dijo: ‘oye tú, aquí la igualdad de oportunidades está en participar en la identidad de la sociedad de acogida sin renunciar a la que tienes’ “(EAMOROS: 2013).

En ese sentido el Secretario de Inmigración de la Generalitat entre 2006 y 2010 reconoce una continuidad y un consenso compartido entre el nacionalismo de izquierda (Esquerra Republicana), de centro derecha (CiU) y los socialistas (PSC) en torno a las políticas de integración de los inmigrantes, aunque con algunos matices y énfasis:

“Sería injusto decir que los convergentes son puramente asimilacionistas es verdad que su responsable de política de inmigración es así, pero simplificar toda la historia de Convergencia o la propuesta del Presidente Pujol a esas pulsiones sería injusto, porque no sería verdad. Así como sería injusto decir que los socialistas tienen una actitud cerrada con la identidad. Un poco confusa si la tienen, pero no sería justo decirlo porque han participado mucho en la construcción de esta catalanidad. El papel de los socialistas en la inmersión lingüística ha sido clave, que sea un partido fundamentalmente de la clase obrera y con presencia en el área metropolitana de Barcelona el que haya promovido la enseñanza del catalán junto a convergencia y a Esquerra Republicana es clave, ha sido clave. Y aquí la aportación de Esquerra Republicana es un poco de síntesis de los dos, de decirle a los Convergentes: ‘controlaros un poco cuando os ponéis asimilacionistas, controlar la pulsión ¿no?’ Y la controlan, la tienen pero la controlan. Y a los socialistas decirles: ‘¿sabéis que tiene que haber un espacio común compartido no?’” (EAMOROS: 2013).

Sin embargo, en cuanto al modelo de integración de la inmigración en Cataluña, el Partido Popular tiene una posición diferente a la de los demás grupos políticos y sostiene que las políticas Convergentes y del “tripartito” pretenden o han pretendido dar un trato especial o diferenciado a los inmigrantes bajo una perspectiva más bien multicultural, lo que en la práctica había creado un problema de convivencia dificultando su integración. Tal como lo explica la portavoz del PP en el ayuntamiento de Barcelona en entrevista concedida para ésta investigación:

“Las políticas convergentes y del tripartito han sido negativas, la sociedad tiene una capacidad de acogida, igual que una familia, no pueden venir todos, y sólo podrán trabajar si cumplen los requisitos porque es una manera de proteger a los que sí los cumplen, lo que no se puede es decir a todo el mundo que venga y viva de cualquier manera. Vivir en condiciones infrahumanas como los pisos patera. Eso ha generado un efecto patera: ‘ven y lo conseguirás todo aunque no tengas permiso no tengas nada’, esto es contrario a la legalidad y ha hecho que venga gente incluso procedente de zonas de culturas y religiones que han colisionado mucho con las nuestras y han generado problemas de convivencia, ha tenido un efecto llamada. Porque además tenemos que ser responsables y entender que la gente consigue en España llegar a tener movilidad por toda Europa y por tanto hemos de cumplir con todo. Creo que las políticas que han hecho ellos han sido negativas, han terminado en un alud de inmigración que ha generado problemas, ha colisionado muchos pueblos de Cataluña y muchos pueblos de Barcelona” (ETELLERS: 2013).

El primer plan de integración elaborado por el “tripartito”, cambió por tanto el tono del discurso de CiU pero no sus líneas generales. Mantuvo el apoyo a la política lingüística y otras políticas del modelo catalán de integración, pero intentó desarticular la noción de una ciudadanía vinculada con la nacionalidad para orientarla hacia la pluralidad, igualdad y compromiso cívico. Además fue la primera vez que un plan Catalán contenía presupuesto e indicadores de impacto a largo plazo (Zapata: 2012, Davis: 2008). En 2005 se elaboró un nuevo Plan de integración (2005-2008) que desarrolló los conceptos de ciudadanía residente y cultura pública común donde se enfatizaba el carácter cívico del modelo de integración y la pertenencia a una cultura pública común donde el catalán sería el elemento integrador. Ésta propuesta se profundizó luego en el

nuevo Plan de integración 2009-2012, donde además se recogen los desarrollos normativos previstos en el Estatuto de Autonomía de 2006.

El nuevo Estatuto de Autonomía aprobado en 2006 incluyó un artículo sobre competencias exclusivas de inmigración (art. 138), asignando las tareas de acogida al gobierno catalán así como poderes ejecutivos sobre la concesión de permisos de trabajo. Este artículo fue reinterpretado por una sentencia del Tribunal Constitucional en 2010, debido a una apelación del PP¹³², siendo posteriormente declarado como “sujeto a interpretación”¹³³ (Zapata:2012). Como parte del desarrollo del artículo 138.2 sobre el poder ejecutivo para autorizar permisos de trabajo en Cataluña, la Comisión Bilateral de la Generalitat y el gobierno español alcanzó un acuerdo en enero de 2008, donde se establece que Cataluña será la primera CCAA en ejercer competencias en ciertas materias, incluyendo los permisos de trabajo iniciales (Zapata: 2012, p. 157).

Las previsiones del estatuto dieron origen a la Ley de Acogida (2010) que norma un servicio de inserción en la sociedad catalana para los recién llegados, de tipo voluntario con tres ejes: la enseñanza de la lengua,¹³⁴ el entrenamiento para el trabajo y la asistencia y conocimiento de la sociedad local y las costumbres. Estos desarrollos suponían la evolución hacia un enfoque centrado en los nuevos inmigrantes a Cataluña diferenciado del modelo empleado en la década del 60 para la migración interna. Además implicaron el deseo de reconocer e integrar la participación de los gobiernos municipales en el proceso de construcción nacional (Davis: 2008 p. 17).

En el nivel político un avance clave en el desarrollo de lo que Zapata denomina una “filosofía de la integración catalana” ha sido el Pacto Nacional para la Inmigración (PNI) en el que participaron todos los partidos políticos y actores sociales con excepción del PP y Ciudadanos, y donde se subrayó el carácter diferenciado de

¹³² La apelación intentaba declarar como inconstitucionales las medidas planteadas por el art 138 con respecto a: competencias sobre acogida, elementos de sanidad y promoción de la integración de los inmigrantes, el poder para otorgar permisos iniciales de trabajo y el derecho del gobierno catalán a participar en las decisiones centrales sobre inmigración que son de importancia especial para Cataluña (Zapata: 2007, p. 23).

¹³³ Es decir, no se consideró explícitamente constitucional ni inconstitucional, permaneciendo en el texto del Estatuto, aunque algunos elementos pueden estar sujetos a interpretación en algún caso específico (Zapata:2012)

¹³⁴ En agosto de 2010 el Defensor del Pueblo apeló ante el Tribunal Constitucional la Ley de Acogida señalando que el catalán no puede ser la única lengua considerada en la misma porque infringe el derecho de los inmigrantes a aprender el español y va contra el desarrollo del marco oficial bilingüe de Cataluña.

Cataluña en una España multinacional (Zapata: 2012, p. 156). En la práctica la Secretaría de Inmigración de la Generalitat orientó la implementación de las nuevas competencias del Estatuto (art. 138) de acuerdo con la lógica identitaria y con un enfoque centrado en el lenguaje. Entre 2007 y 2010 Cataluña pasó de una política desarrollada a través de planes de integración hacia la formulación de textos legislativos, creando un marco para la acción y un sistema de acogida de inmigrantes más coherente con su carácter diferencial; lo que marcó el inicio de una nueva fase definida en términos políticos y administrativos, orientada por el interés de afianzar el Pacto Nacional por la Inmigración y el desarrollo de la noción de una “cultura pública común” y de una “ciudadanía residente” (Zapata: 2012, p. 157).

8.2. Los instrumentos de las políticas: los Planes de integración y el desarrollo normativo.

8.2.1. Los planes de integración:

El principal instrumento de formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en España han sido los planes de integración. Durante el período estudiado se suceden cuatro planes en Cataluña, dos durante el período de CiU y dos en la etapa del “tripartito”.

Los primeros planes interdepartamentales de inmigración de 1993-2000 y 2001-2003 fueron elaborados por la Comisión Interdepartamental durante el gobierno de CiU. El primero recogió los trabajos de más de un año de discusión entre los departamentos implicados, las entidades sociales, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones sindicales. Se redactó en el contexto del crecimiento de la inmigración en Cataluña y tenía la finalidad de promover la integración de la población inmigrante a partir de políticas coordinadas e interdepartamentales. El seguimiento y evaluación de este primer plan sugería la necesidad de consolidar la dimensión interdepartamental y de incrementar las líneas de actuación en diversos servicios. El segundo plan fue creado por la nueva Secretaría para la Inmigración adscrita a la presidencia de la Generalitat, en él se menciona por primera vez la idea de una “vía catalana de integración” que buscaría el “equilibrio entre el respeto a la diversidad y la conciencia de pertenecer a una sola comunidad, entre la diversidad y la cohesión social. Se trataría de promover

unas líneas de actuación que potencien un estilo propio de convivencia, basado en unos valores democráticos, una lengua y cultura propias, así como en promover que los extranjeros entiendan y acepten que Cataluña forma parte del Estado español pero constituye una nación con rasgos e identidad propios” (Generalitat de Catalunya: 2001).

El Plan de 2001-2003, era un instrumento que intentaba compilar y articular una serie de acciones promovidas desde la Generalitat de acuerdo a las políticas globales de integración adoptadas por el gobierno. En su elaboración participaron 13 Departamentos de la Generalitat (Zapata: 2008, p. 132, 133). Básicamente se mantenían los objetivos del plan anterior introduciendo nuevas variables derivadas del drástico incremento de la inmigración en esos años. A partir del concepto de “*via catalana d’integració*” (vía catalana de integración) se incorporó implícitamente la noción de autogobierno en la gestión de la inmigración en el territorio de Cataluña. Además, se subrayó el hecho de que la inmigración incrementa la diversidad cultural de los países receptores y la necesidad de promover la igualdad en la diferencia. La inmigración se entiende como uno de los principales retos de las sociedades europeas, siendo necesarias instituciones que contribuyan a su gestión teniendo en cuenta la especificidad de Cataluña. Finalmente se reconocía el impacto positivo de los inmigrantes desde un punto de vista económico pero también cultural y social, afirmando que la incompreensión de este fenómeno podía desembocar en conflictos sociales siendo necesario promover la cohesión social (Zapata: 2009, p. 133-134). Según Larios ambos planes se caracterizaron por una superposición de programas no interconectados y por carecer de presupuesto con lo cual puede decirse que su función era sobre todo plantear el desarrollo de una política de inmigración integrada e interdepartamental, recogiendo las actuaciones sectoriales y ordenándolas (Larios: 2006, p. 291).

El gobierno del “tripartito” trasladó la Secretaría para la Inmigración al Departamento de Bienestar y Familia y elaboró dos nuevos planes de inmigración (2005-2008 y 2009-2012). En el primer Plan (2005-2008) se constata que las políticas desarrolladas por Cataluña dentro del período de CiU “prueban la existencia de una “cultura política de la inmigración”, pero se propone alcanzar “la coherencia, mejora e innovación de los aspectos y actuaciones anteriores, conservando algunas líneas iniciales e introduciendo innovaciones” (Generalitat de Catalunya: 2006. pp. 28-29).

Como se verá a continuación las novedades que introdujo el primer plan del “tripartito” fueron: a) la definición de la política de integración como política lingüística de manera mucho más explícita) y b) la definición del enfoque de la ciudadanía, basada en la residencia y en la voluntad de la persona de permanecer de manera estable en un entorno social determinado. Es decir la residencia efectiva mediante el empadronamiento se convierte en la condición de la ciudadanía, c) La introducción de un presupuesto, en parte facilitado por la creación del FAI, d) el refuerzo de la coordinación interadministrativa con el Estado central, los entes locales, así como de los mecanismos de participación de los agentes sociales y e) un conjunto de propuestas normativas para ampliar las competencias de la Generalitat en materia de integración de los inmigrantes.

La propuesta de este nuevo plan fue continuar y profundizar la interdepartamentalidad, adecuar los objetivos políticos, destacando la necesidad de mantener la cohesión social y la voluntad de incorporar la nueva población inmigrada dentro de los mecanismos de participación ciudadana, pero introduciendo herramientas de evaluación y medición de los objetivos. Mejorar la conexión entre los principios políticos y los programas de actuación, marcar prioridades en los ejes y los programas, estableciendo programas generales y que los distintos niveles de las políticas sectoriales y programas de actuación identificaran unas prioridades propias. Otros objetivos fueron avanzar en la territorialización y temporización de los planes y fomentar una visión integral, pues se estimaba que la transversalidad habría llevado a la suma de un conjunto de programas y actuaciones, finalmente, el plan incorporaba por primera vez una dotación presupuestaria (Generalitat de Catalunya: 2006, pp. 30-31).

Los principios básicos para la gestión del plan fueron por tanto: la transversalidad, la territorialidad, la coordinación, la dotación presupuestaria y la evaluación. En el aspecto específico de la territorialidad se propuso: la participación de la administración local y de los agentes presentes en el territorio, reconociendo a los municipios como la realidad más próxima a los ciudadanos. La secretaría para la inmigración se encargaría de velar por esta distribución territorial y porque no existan desequilibrios, promoviendo que las comarcas y los municipios, sean parte activa de las políticas públicas y contribuyan al desarrollo de las políticas especialmente en el caso de los ayuntamientos pequeños. Se trataría de dibujar un mapa más eficaz y coordinado. En materia de coordinación, se

propuso impulsar la coordinación interadministrativa con las otras administraciones públicas y la interdepartamental, así como con las asociaciones, creando un órgano que coordinara las acciones interadministrativas y con el tercer sector. En cuanto al aspecto presupuestario del Plan de integración 2005-2008, Cataluña recibió en 2005 27.096.708,30 euros del FAI, a gestionar por la secretaría para la Inmigración, adscrita a la presidencia de la Generalitat, un 50% de esta suma se destinó a las administraciones locales, 41% a la educación y un 9% se empleó en gastos de gestión y otros (Generalitat de Cataluña: 2006, pp. 30-31, 43-55, Larios: 2006, p. 296).

Los objetivos y líneas generales de intervención del gobierno según el Plan de 2005 eran: (Generalitat de Cataluña, 2006, p. 45).

- El reconocimiento de la diversidad cultural sobre la base del conjunto de líneas de actuación establecidas por el Consejo de Europa. Se reconoce que cada cultura tiene especificidades propias y que debe buscarse la aceptación y comunicación con los otros. Con ello se introduce la noción de interculturalidad para promover una perspectiva dinámica de la cultura y de las culturas, entendiéndola como “una actitud y un comportamiento basado en la empatía y la comprensión mutua”. En este marco, el reconocimiento de la diferencia cultural significa “aceptar un elemento estructural y transformador de la sociedad catalana. Cataluña no solamente descubre la nueva multiculturalidad en la inmigración extracomunitaria, sino que ésta también le obliga a definir pautas de relaciones entre otras dimensiones de la diversidad preexistente” (Generalitat de Cataluña, 2006, p. 45).
- El reconocimiento, garantía y extensión progresiva de los DDHH como marco de referencia para la intervención pública, asumiendo los principios de la Declaración Universal de los DDHH presentes en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, así como otras declaraciones relevantes adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas dentro del ámbito de los derechos de las personas extranjeras, así como las directivas contra la discriminación y el racismo de la UE y la carta de derechos fundamentales de la UE.
- Universalidad de las políticas públicas y respeto por la individualidad. En el momento de diseñar las políticas, el derecho individual a escoger su propia identidad cultural y religiosa es el criterio que ha de prevalecer.

- Proponer y asegurar la estabilidad y la cohesión social en un entorno de diversidad creciente.
- Defensa de la lengua y construcción de una identidad catalana más fuerte, más rica y más plural. Se plantea que “toda política de igualdad y de acomodación de la ciudadanía residente en Cataluña es una política lingüística” (Generalitat de Cataluña, 2006, p. 45).
- Coordinación, cooperación y corresponsabilidad de todos los sectores y agentes sociales implicados.

8.2.1.1. Los instrumentos para la coordinación interadministrativa de las políticas de integración en el Plan de integración 2005-2008:

En el Plan de 2005 se señala la necesidad de órganos de coordinación interdepartamental e interadministrativa, así como de instrumentos de gestión para la aplicación de las políticas en los diferentes territorios. Entre estos órganos se cuentan a nivel de la propia Generalitat: a) la Secretaría para la Inmigración, b) las Comisiones Departamentales c) dos órganos de coordinación interdepartamental: la Comisión Interdepartamental de Inmigración con la representación de todos los Departamentos de la Generalitat y la Comisión de Impulso de las Políticas Migratorias creada en 2004. De otra parte la coordinación con el Estado central se daba a través de la Subcomisión de Cooperación en materia de inmigración del gobierno del Estado y de la Generalitat que constaba de dos grupos de trabajo: políticas de inmigración y políticas de integración. Asimismo se propone la creación de una comisión Generalitat- administraciones locales para territorializar las políticas y del Consejo Asesor de Inmigración como un órgano de participación de los agentes sociales, administraciones locales, entidades y asociaciones (Generalitat de Cataluña: 2006, pp. 51-52).

8.2.1.2. Las propuestas de desarrollo normativo y competencial en el Plan 2005-2008:

Otro elemento que aparece en el Plan son las propuestas de cambios legislativos y competenciales que posteriormente se incluirán en el proyecto del nuevo Estatuto para Cataluña (Larios: 2006, pp. 294-295). Con respecto al marco competencial del Estado, en el Plan se propone a) promover mecanismos que permitan documentar a las personas

en situación administrativa irregular a través del arraigo de manera eficaz y flexible, b) incrementar mecanismos de coordinación interadministrativa en las tareas de inspección de las condiciones de trabajo c) promover la modificación de los requisitos para acceder a las políticas activas de ocupación d) proponer mecanismos que agilicen los trámites para la homologación académica y profesional, e) promover las modificaciones legislativas para garantizar la igualdad de oportunidades y concretar el derecho al voto, f) trabajar en una mejora sustancial y una modificación de los supuestos de protección internacional para asilados y refugiados. Además, con respecto al marco competencial de Cataluña, se propone buscar la participación de la Generalitat en la gestión de las políticas de inmigración, tener un papel activo en la toma de decisiones sobre el contingente y los procedimientos para su regularización y gestión, y gestionar el fondo económico para programas de acogida (Generalitat de Cataluña: 2006, pp.50-51).

8.2.1.3. Los conceptos de ciudadanía residente y cultura pública común en los planes de integración del 2005-2008 y 2009-2012.

Un elemento importante que introduce este plan es el enfoque de la ciudadanía residente basado en la residencia material y en la voluntad de la persona de vivir y establecerse en un entorno social determinado. El plan se propone que todos los residentes en Cataluña tengan asegurados derechos humanos básicos e igualdad de oportunidades, empleando como criterio la residencia efectiva, reconocida a través del empadronamiento. Se trata de un concepto de ciudadanía desligado de la nacionalidad y vinculado estrechamente al ámbito ciudadano y al mundo local. Una definición cívica de la ciudadanía que además había sido introducida por primera vez por Cataluña durante el debate sobre la integración de nacionales de terceros países en la Comisión Europea en el marco de los acuerdos de Tampere de 1999. De esa manera Los tres pilares básicos del Plan fueron: el pluralismo, la igualdad y el civismo (Generalitat de Cataluña: 2006, pp. 33-36).

Bajo este enfoque las políticas se conciben en términos de la gestión de un proceso de inclusión e igualdad. Las alusiones a la interdepartamentalidad desaparecen del nombre del plan y se establece una relación entre inmigrantes y ciudadanía bajo una orientación que pasa de la visión administrativa de la inmigración a una centrada en los aspectos políticos y sociales (Zapata: 2009, p. 134). Al convertir a la residencia en el criterio para definir las políticas a su vez, se está otorgando un peso sustancial al empadronamiento

municipal, a través del cual se garantiza no solo el acceso a una serie de derechos sino también la ciudadanía residente (Zapata: 2009, p. 135). Este enfoque de la ciudadanía residente subraya una concepción plural y cívica de la ciudadanía, donde la aceptación del pluralismo es un elemento clave para las políticas públicas de reconocimiento e incluye la laicidad entendida como la separación estricta entre el poder político y las confesiones religiosas (Generalitat de Catalunya: 2006, pp. 33-36).

En cuanto a la “cultura pública común”, se la considera un objetivo deseable y vinculado a la noción de ciudadanía residente. Los cinco elementos que la definen en este primer Plan del “tripartito” son: a) promover la participación en la vida pública, convertir el catalán en la lengua común, c) coexistencia entre una pluralidad de credos y religiones, d) asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir una perspectiva de género, e) reforzar las políticas orientadas a la infancia, juventud, tercera edad y familia. Finalmente, en el Plan destaca el reconocimiento de las políticas de inmigración como políticas lingüísticas (Generalitat de Catalunya: 2006, pp. 37-40, Zapata: 2009, p. 136-140).

El concepto de cultura pública común será ampliamente discutido y desarrollado posteriormente con la aprobación del Pacto Nacional por la Inmigración (2008) y se traducirá en acciones concretas en el nuevo Plan de integración 2009-2012, donde se destaca las siguientes acciones: apoyo económico a iniciativas, recopilación de buenas prácticas, fomento del respeto y de la convivencia a través del conocimiento de la historia de Catalunya, fomento de la presencia de nuevos catalanes y catalanas en los medios de comunicación, fomento a la participación de los inmigrantes y apoyo a sus asociaciones, formación de profesionales en gestión de la diversidad, incorporación en la Mesa de Inmigración y Ciudadanía, fomento de la cohesión social a través de las artes, apoyo técnico y económico a las políticas de integración promovidas por los gobiernos locales, sensibilización, promoción de la participación política de los inmigrantes, compromiso para el tratamiento responsable del fenómeno de la inmigración en las campañas electorales, promoción del uso del catalán en el trabajo, impulsar desde la laicidad el respeto a la libertad religiosa, acciones para promover igualdad de género y contra la violencia machista (Generalitat de Catalunya: 2010, pp. 139-158)

Para Zapata la innovación principal del primer plan del “tripartito” (2005-2008) es el empleo de un lenguaje centrado en la ciudadanía que habría sido tomando estratégicamente del discurso institucional de la UE, particularmente, del Acuerdo del Consejo de la Unión Europea (noviembre de 2004) donde – a propuesta de Cataluña- se abordó la necesidad de una separación entre ciudadanía y nacionalidad para la integración de los trabajadores extranjeros. Este lenguaje europeo, que constituye un reto para los Estados Nacionales, aplicado al caso de Cataluña desafiaría a España, pues la definición de la ciudadanía basada en la residencia cuestionaría el monopolio del Estado español sobre el tema (Zapata: 2009, pp. 129-130).

Según Zapata el Plan 2005-2008 marcaría la tercera fase de una trayectoria histórica en materia de gestión de la inmigración: el primer Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000), constituyó una fase inicial con la creación de una red interdepartamental capaz de entender e implementar las políticas de la inmigración como un asunto transversal que afectaba a todos los departamentos del gobierno. El segundo plan de integración (2001-2004) creó y consolidó una red de actores que incluía asociaciones de inmigrantes, ONGs, sindicatos, organizaciones de caridad, empleadores. Durante esta fase se desarrolló una cultura de la corresponsabilidad y una lógica de cooperación entre los diferentes actores involucrados y la administración (Zapata: 2008, pp. 129, 130). Finalmente en el Plan de Integración 2005-2008 la Secretaria para la Inmigración se orientó hacia la institucionalización de la gestión de la inmigración empleando dos medidas: a) la creación de una red territorial que implemente planes sectoriales de acción. Tarea complicada porque la división territorial de Cataluña era un asunto aun no resuelto social o políticamente, con una falta de claridad en la distribución de competencias internas que se reflejaba en la falta de orientación de la Generalitat hacia la territorialización de las políticas de inmigración. La pregunta sobre qué administración debe tomar acciones estratégicas de forma directa en este plano permanecía abierta con una serie de respuestas alternativas: ¿las diputaciones, las comarcas, las veguerías o los gobiernos municipales? y b) la segunda medida, fue obtener la cooperación de la ciudadanía extendiendo la cultura de la corresponsabilidad desarrollada en la etapa anterior hacia las asociaciones de barrio, clubes atléticos, asociaciones culturales, etc. Se trataba de lograr que los ciudadanos comprendieran que las acciones de integración propuestas en el Plan también les competían (Zapata: 2009, p. 130, 131).

8.2.1.4. El Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012:

El nuevo Plan de Inmigración fue aprobado en los últimos años del Tripartito y se articula en torno a los principios y objetivos desarrollados por el Pacto Nacional por la Inmigración y sobre la base de las competencias establecidas en el nuevo Estatuto de Autonomía.

Entre sus objetivos se menciona: desarrollar, avanzar y coordinar las políticas de inmigración en Cataluña. Promover que Cataluña sea una nación inclusiva, intercultural y participativa e implementar y desarrollar las medidas establecidas en el Pacto Nacional por la Inmigración. Estos objetivos se debían llevar a cabo a partir de tres ejes: a) la gestión de los flujos migratorios y el acceso al mercado de trabajo, b) la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa (crear un servicio universal de acogida, desarrollar la transversalidad y la coordinación interinstitucional), y c) la integración en una cultura pública común (fomentar la participación en la vida pública, hacer del catalán la lengua pública común, convivir en la pluralidad de creencias, asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, reforzar las políticas dirigidas a la infancia, juventud, gente mayor y familias) (Generalitat de Catalunya: 2010, p. 78).

Como se ha explicado arriba, las acciones en materia de cultura pública común aterrizan los desarrollos formulados en el Pacto Nacional de Inmigración. En lo concerniente a la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa el Plan propone desarrollar la Ley de Acogida, mediante la implementación de cuatro servicios de acogida: acogida básica, acogida especializada, acogida en los países de origen y acogida en servicios de información a la ciudadanía. En materia de educación se propone mejorar la distribución del alumnado extranjero en los centros educativos, promover la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo, la educación de los adultos, impulsar los planes educativos de entorno y la promoción del currículo intercultural (Generalitat de Catalunya 2010, pp. 114-138).

8.3. El nuevo Estatuto y el desarrollo normativo y político en materia de inmigración.

A partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía (2006) y bajo la gestión del Tripartito, se observa el paso de una gestión de la inmigración basada sólo en los planes de inmigración hacia un mayor desarrollo legislativo y normativo, marcado por la búsqueda de un consenso entre la mayoría de las fuerzas políticas y sociales. El debate en torno al nuevo Estatuto de Autonomía proporcionó pues un contexto favorable a la colaboración entre diversos actores para promover estos desarrollos legislativos en Cataluña, lo que además se habría visto favorecido por la coincidencia de gobiernos socialistas en la Generalitat, en Barcelona y en el Estado central entre 2003-2011. Como resultado de este proceso se aprobó una serie de normas y documentos políticos como: el Pacto Nacional por la Inmigración, el Plan de la Lengua y Cohesión Social, la Ley de Acogida.¹³⁵

8.3.1. El Pacto Nacional por la Inmigración (PNI) 2008:

El PNI es un acuerdo firmado en diciembre de 2008 entre el gobierno de la Generalitat, la mayoría de grupos parlamentarios (con excepción del PP y Ciudadanos) y diversos agentes económicos y sociales con el objetivo de atender las demandas de la sociedad catalana respecto a la transformación demográfica vinculada a la migración y sus consecuencias. Define el modelo público que orientará las acciones para la integración de la población inmigrada en el corto, mediano y largo plazo para garantizar la convivencia, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, señalando los programas y acciones específicos de los agentes firmantes y determinando la elaboración del Plan de Ciudadanía 2009- 2012 y de una Ley de Acogida. Según el Secretario de Inmigración de la Generalitat de entonces:

“Lo que el pacto nacional de inmigración hizo fue formalizar una vía catalana de integración que era mas implícita que explícita, obviamente cada partido político pone su sello, su matiz, pero nuestra intención no fue hacer la política de Esquerra Republicana sino que la política de Esquerra fuera la política del país consensuada con

¹³⁵ También se aprobó una Ley de Culto (16/2009) y una Ley de educación (12/2009).

los partidos por eso pusimos mucho el acento en tener el respaldo del primer partido de oposición en ese momento que era CiU y conseguimos que el pacto nacional fuera suscrito por todos desde ICV hasta CiU, sólo el PP y Ciudadanos no lo suscribieron” (EAMORÓS:2013).

En el proceso de redacción y elaboración del documento del PNI participaron 1700 personas ya sea en la fase de diagnóstico y consultiva o participativa. La fase de consultiva (2007-2008), se realizó a partir de un diagnóstico inicial en el que participaron más de ochenta profesionales en cuatro comisiones de trabajo, donde se prepararon las bases del documento definiendo tres ejes: gestión de flujos y acceso al mercado de trabajo, adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa, cultura pública común. Por su parte la fase participativa: tuvo lugar entre los meses de abril y julio de 2008, participaron 1561 personas y recogió 2371 propuestas. La participación se dio a través de la página Web de la Generalitat y también hubo un proceso de participación territorial. A nivel territorial, la Secretaría para la Inmigración y la Dirección General de Participación Ciudadana diseñaron un proceso participativo en 16 municipios a partir de 56 sesiones de trabajo. Participaron 1118 personas en calidad de representantes políticos, técnicos y técnicas locales, miembros de entidades y asociaciones y ciudadanía en general, seleccionada a partir de una muestra aleatoria del padrón de los territorios en los que se llevó a cabo el proceso.

Según el Secretario de Inmigración de la Generalitat de entonces el proceso siguió la siguiente estrategia:

“Trabajamos en cinco ámbitos institucionales, partidos, entidades, instituciones que trabajan con inmigración, con los ayuntamientos y también dentro del gobierno porque lo importante no sólo es lo que hace la Secretaria de Inmigración, sino salud, educación, etc. Cada uno tiene su proceso de participación. Lo que hicimos entonces fue un recorrido por el territorio y hacíamos por la mañana reuniones interadministrativas con los Ayuntamientos. Fue un proceso transversal e interadministrativo para arriba y por las tardes con la asociaciones y luego hicimos un proceso aleatorio participativo de consultas, porque a mi me preocupaba mucho que cuando se consulta sobre inmigración sólo participan los que trabajan en el tema, los inmigrantes y los filo inmigrantes, incluso participan más los filo inmigrantes que los

inmigrantes: los de Cáritas, Cruz Roja, toda la gente de buena fe. Éstas consultas las encargamos a una empresa que nos ayudó a montar el tema de participación y salió muy bien” (EAMORÓS: 2013).

En ese sentido el Pacto Nacional por la Inmigración fue importante porque:

“Yo creo que había un modelo catalán implícito y el Pacto Nacional lo explicita. Creo que sería pretencioso decir que marcamos un cambio. Pero es la primera vez que se hace un proceso de este tipo, que se hace explícito y se legisla, porque del Pacto Nacional deriva una ley que es la Ley de Acogida, que ya el título es importante: no hacemos una ley de extranjería hacemos una ley de acogida. Es una ley sencilla, pero es la primera vez que Cataluña legisla sobre un fenómeno tan importante como la inmigración.” ...”Pero para mi era muy importante no pensar que éramos los primeros, había mucho trabajo hecho, los ayuntamientos han hecho mucho trabajo, el ayuntamiento de Barcelona tiene una enorme experiencia y muchos otros también. Las entidades tienen una enorme experiencia, los sindicatos han tenido un papel muy importante porque actuaron como sindicatos de clase, vieron a la inmigración como una nueva clase obrera a la que dirigirse. Pero además los servicios públicos del Estado de Bienestar han tenido un papel fundamental en la integración (EAMORÓS: 2013).

Si bien las demandas de autogobierno de la Generalitat en materia de inmigración se habían orientado hacia el reclamo de la ampliación de competencias, la discusión del Pacto Nacional por la Inmigración (2008) abrió un debate sobre la identidad particular de Cataluña, que a pesar de ser un tema que no se había desarrollado en el nivel político y social, empezó a tener presencia en el discurso de los últimos planes y programas de inmigración de la Generalitat. Según el nuevo discurso, era necesario definir una “filosofía pública de la inmigración” que dotara de significado a las acciones estratégicas desarrolladas por la administración aportando bases informativas para imaginar una sociedad futura (Zapata: 2009, p. 127).

8.3.1.1. El debate sobre el concepto de cultura pública común y el tratamiento de la diversidad cultural:

La noción de cultura pública común introducida por la Generalitat durante el gobierno del “tripartito” fue uno de los ejes centrales de debate en el Pacto Nacional por la Inmigración. Este concepto tomado del modelo quebequés se refiere a la identificación de un núcleo troncal de la cultura catalana, definido en términos cívicos y cuyo eje sería el catalán como lengua común de uso en la esfera pública. En palabras del Secretario de Inmigración de la Generalitat entre el 2006-2010:

“La cultura publica común esta muy definida en el Pacto Nacional. Para mi es decir: ‘oiga hay una serie de cosas que compartimos, las leyes democráticas, los DDHH, la igualdad entre hombres y mujeres, la ordenanza contra el ruido pero... ¿sólo estos elementos de tipo racional democrático republicano? No. ¿Por que? ¡Hombre! Porque la gente no se enamora de una ordenanza municipal, ni del Estatuto de Autonomía, ni de la Constitución, un tarado si, pero la gente normal no se enamora de estas cosas. Las consideran importantes, las consideran la base de la convivencia, respetamos y seguimos y compartimos a Rousseau y la división de poderes, está muy bien, pero hay elementos de carácter subjetivo también en la convivencia y es bueno que esto pase, sin coger un exceso de nacionalitis, es bueno que la gente comparta elementos de identidad. ¿Y cuales vamos a compartir? Hombre pues los que aportamos singularmente en este país: una lengua, ¿y por qué el catalán?, bueno por que si no se aporta el catalán aquí, no va a ser en ninguna otra parte del mundo. El castellano, está bien, es muy importante, es otra la lengua oficial del Estado y tiene que tener un trato oficial. Pero no es una aportación original y singular, el castellano se habla en muchas partes del mundo afortunadamente para el castellano pero no se si afortunadamente para el quechua. La única aportación singular que tenemos los catalanes es el catalán, y la cultura catalana ¿qué es cultura catalana? Pues la originaria de aquí. Lo singular de aquí, es lo propio de aquí que lo ofrecemos y no lo ofrecemos en exclusiva, y además tenemos un aprendizaje histórico en esto, a diferencia de otros países o a diferencia de Segovia o de Madrid que no tiene historia en esto, nosotros si la tenemos, nosotros si sabemos que se puede ser catalán y andaluz, porque lo hemos vivido y tenemos una experiencia histórica en esto y porque por razones políticas no podemos hacer asimilacionismo, afortunadamente a lo mejor, o no

quisimos hacerlo, no quisimos o no pudimos, no lo se. Entonces tenemos un aprendizaje histórico hecho. Y la gran pregunta de los inmigrantes a sus hijos: ¿oye te sientes mas peruano o catalán?, es una pregunta que la tenemos resuelta y no la tienen resuelta en ninguna otra parte y nosotros si la tenemos resuelta, espontáneamente, de forma informal, pero la hemos resuelto. Y esto a lo que ha llegado la academia después de darle muchas vueltas a la tortilla y decir: ‘oiga las identidades pueden ser múltiples’ este gran descubrimiento resulta que lo venimos practicando desde hace un montón de años ¿porque somos así de cojonudos? Posiblemente, o porque no podíamos hacer otra cosa, posiblemente. Pero es así y creo que es una ventaja comparativa que tenemos en el ámbito de la cultura, de la lengua y de la identidad y la debemos formalizar y el Pacto Nacional lo que hace es formalizarla. Y decir mira, las cosas compartidas las llamamos cultura pública común, y una de las premisas de la cultura pública común es el respeto a la diversidad” (EAMOROS: 2013).

Sin embargo durante las discusiones para aprobar el Pacto por la Inmigración, hubo posiciones diferenciadas y un debate sobre la utilidad del concepto de cultura pública común entre el ayuntamiento de Barcelona, en manos de los socialistas catalanes (PSC), y la posición de la Generalitat y el “tripartito” representada por Esquerra Republicana. Mientras que los primeros defendían un concepto de interculturalidad propio, los segundos preferían hacer referencia al concepto de cultura pública común. Así desde el punto de vista del Secretario de Inmigración de la Generalitat:

“La diferencia en torno al concepto de cultura pública común con el Ayuntamiento de Barcelona es de actitud, no es de discurso, ni de contenido, ni de políticas. No sólo hemos pactado en muchas cosas sino que las políticas de inmigración de Barcelona las financiaba la Generalitat generosamente. Y lo hacíamos porque teníamos un contrato donde conveníamos cuáles eran las políticas y porque yo como Generalitat estaba convencido de que el mejor operador, por ser el más cercano era el Ayuntamiento de Barcelona y que las políticas las tenían que hacer ellos.”.....“Ellos (el PSC) hicieron en un momento dado un discurso muy fuerte de defensa de la interculturalidad y me pareció muy bien. Yo creo en este discurso. Pero a veces había una actitud de no dejar las cosas lo suficientemente claras.”(.....)Entonces en el discurso de la interculturalidad de Barcelona a veces parecía que el tema era no abordar la identidad catalana, porque también nos pasa a los catalanes, que tenemos aun nuestros

problemillas de definición, de qué somos y que queremos ser y esos problemillas los transmitimos al que viene.”..... “Y yo les decía miren, es importantísimo dar un mensaje muy claro y justo a la gente: mire oiga usted le hacemos una propuesta clara y justa, usted va a tener acceso a los servicios públicos como todo el mundo, y en eso la ley de inmigración de España es de las más abiertas de Europa”. “Ahora aquí hay una cosa importante para vivir juntos: los elementos que vamos a compartir vamos a definirlos. Entonces el tema de la cultura pública común, que es un concepto importante en Quebec como sabes bien, nosotros lo asumimos en el Pacto Nacional porque nos parece que es una forma de explicar la interculturalidad de manera razonable, y decir: hay cosas que compartimos y cosas que no. No pasa nada. Las que no: usted tiene su religión su lengua su aportación cultural, valoramos su lengua.” (...).“Y luego hay cosas que compartimos, que son las que democráticamente decidimos: las leyes, la ordenanza municipal de recogida de basura, la ordenanza municipal de ruido (EAMOROS: 2013).

Del lado del Ayuntamiento sin embargo el concepto de cultura pública común contenía elementos de asimilacionismo por lo que defendían una postura más abiertamente intercultural, en palabras del Director del Gabinete Técnico de Inmigración que participó en la Comisión de Cultura Pública Común del Pacto por la Inmigración:

“Yo participe a un nivel técnico puramente en una de las comisiones sobre cultura pública común que era una comisión con expertos que lideraba Ricard Zapata y otros. Tuvimos muchas discusiones, mis propuestas por ejemplo fueron las siguientes: si buscas la palabra interculturalidad en el Pacto Nacional por la Inmigración a ver si la encuentras. No está, no existe. Optaban por otras opciones como cultura pública común. La cultura pública común tenía una acepción de la interculturalidad como si fuese asimilacionismo. Al menos lo que yo intentaba entender no era esto sino hacer el énfasis en la interacción, pero teniendo en cuenta dos cosas previas: las políticas de igualdad y de lucha contra la exclusión y las políticas de reconocimiento a la diversidad, y teniendo esos dos presupuestos claros, entonces hacer un énfasis en cómo interactuamos y cómo nos relacionamos. Supongo que por cuestiones internas del trabajo de elaboración del plan, pues bueno, tenían otras prioridades” (ESANAHUJA: 2010).

Desde el punto de vista del Comisionado para la Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona lo que aportaba la posición del ayuntamiento al debate era una visión local de la interculturalidad, vinculada a la vida cotidiana de la gente y a las necesidades que el desarrollo urbano requería en términos de “gestión normalizada de la diversidad” una visión que por tanto era diferente a la de otras administraciones públicas y en particular al concepto teórico de cultura pública común de la Generalitat:

“¿Que valor añadido tiene que una ciudad se plantee la interculturalidad respecto a otros niveles de gobierno? Que para nosotros fue poner en el centro de la estrategia realmente el concepto de interacción, ya no en la teoría sino de forma real, el tema fundamental es si se crea o no interacción entre las personas. Entonces a partir de poner en el centro de la estrategia la interacción valoras como los temas de desigualdad influyen en el nivel de interacción de la gente, de discriminación, pero también el que haya espacios públicos, de si las actividades que se realizan en equipamientos públicos favorecen o no esa interacción. Si el urbanismo tal como se está planeando el tejido urbano, la densidad del barrio, la especialización o no de los barrios en ocio, en residencia, en trabajo, como eso determina la interacción. Si las plantas bajas de las calles tienen una diversidad de usos, usos mixtos o esto es un barrio residencia, como esto determina la interacción real de la gente en el espacio público y en la vida social de la ciudad. Cómo el hecho de traer comercio de proximidad en el urbanismo determina la interacción real entre la gente, si hay movilidad social o no, lo que esta ligado a si hay discriminación, si la nueva diversidad se queda en unos nichos laborales determinados, si no se produce una evolución si no hay interacción en todos los ámbitos sociales, profesionales, culturales que es lo que se busca, una interacción que de alguna manera se llama socialización normalizada de la diversidad” “En un ayuntamiento, la diferencia respecto a otro nivel de administración como puede ser la Generalitat o como puede ser el Estado es que te das cuenta que el elemento fundamental, donde se pone en común lo compartido es la interacción, lo que diferencia a la multiculturalidad del interculturalismo es el acento en la interacción (ETORRES: 2010).

A pesar de estas diferencias y matices en las diversas visiones de la integración, tanto el Ayuntamiento de Barcelona como los demás grupos políticos con excepción del PP y Ciudadanos llegaron a un consenso para firmar el Pacto de Inmigración donde se

incluía el concepto de cultura pública común. Desde el punto de vista del Secretario de Inmigración, las discrepancias en el debate sobre todo respondían a diferencias de actitud o “pulsiones” de los otros partidos, pero no habían discrepancias de fondo:

“¿Entonces integración que es? ¿es decir que dejen de ser quienes son y sean como nosotros? No, esto no vamos a pedir, que esta es la idea latente que esta en el PP todavía y que está en sus discursos públicos. Mientras que la idea latente que está en el PSC y en el ayuntamiento de Barcelona es no acabar de abordar el tema de la identidad y entonces decir: ‘no, integración sólo es buen rollo, interacción, vale, interacción’. Pero si les preguntas ¿juntos somos algo o no?. ¿Qué somos? ¿una interacción? y a los socialistas les cuesta muchísimo decirlo, firman el pacto, discutimos y hablamos, pero les cuesta muchísimo”....Y a los convergentes les cuesta muchísimo también decir oye la diversidad es buena. Dicen ‘si, si es buena... pero ¿estás seguro?’“Y entonces el Pacto fue este punto de acuerdo. Porque a los socialistas les da vergüenza tener una identidad, es una cosa absurda, porque todo el mundo tiene una identidad. Pero es que no tienen resuelto el problema de país, porque dicen ‘somos federalistas’ cuando en España nadie se cree el federalismo, o dicen: ‘defendemos que Cataluña tiene identidad propia dentro de España’, pero en España no lo aceptan, entonces es un drama para ellos. Yo los comprendo, los comprendo, pero es un tema político y por eso cuando hablas con los del Ayuntamiento te dicen: ‘interculturalidad, interculturalidad, interculturalidad’... “Convergencia también asume este discurso de la cultura pública. En lo formal tenemos el mismo discurso, lo pactamos y el discurso es el mismo, pero la actitud y la pulsión sentimental es un poco distinta. Si la de los socialistas es ‘tengo todo hecho un lío no se cual es mi identidad’, la de los Convergentes es ‘bueno si, hay que respetar la diversidad... ¿pero estás seguro que es buena?, ¿que se pueden integrar?’ Y la de los republicanos es republicana, nuestra actitud es: ‘usted en su religión su lengua tal, es lo que quiera, pero hay unos elementos comunes, hay un deber ciudadano para nosotros, el compromiso del ciudadano con la república, con la cosa publica es fundamental’. Entonces nosotros decimos: ‘oiga , aquí hay una identidad que hay que defender porque está amenazada y es una aportación a la diversidad del mundo que es la catalana, y la vamos a compartir todos ¿y por qué la compartimos todos? Porque es la base de la igualdad de oportunidades’ (EAMORÓS: 2013).

Por su parte el Partido Popular (PP) no firmó el Pacto de Inmigración, el Secretario de Inmigración de la Generalitat y los funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona entrevistados manifestaron que aunque el PP participó en el proceso y en las reuniones de discusión, las discrepancias insalvables se debieron básicamente al tema de la lengua y la política lingüística. Sin embargo la portavoz en el Ayuntamiento de Barcelona sostiene que también existía un desacuerdo acerca del modelo de integración de la diversidad y el nivel de compromiso que se le exigía a los inmigrantes para integrarse en la sociedad de acogida:

“Nosotros hemos hecho un pacto por la inmigración en el ayuntamiento pero no hemos estado de acuerdo con el gobierno de la Generalitat, porque nosotros queremos poner mucho el acento en las políticas de integración y ellos tienen unas políticas que son de integración pero que no exigen el cumplimiento de las obligaciones y los deberes en la medida que nosotros entendemos que debe de ser así, con el contrato de integración. Tú como ayuntamiento tienes la obligación de facilitarles la integración. Pero deben acostumbrarse a cumplir las normas de convivencia y esto es útil para todos, lo que no podemos permitir es el consentimiento que a veces la izquierda tiene de permitir concentraciones o unas malentendidas ventajas que están formando gueto. Eso creemos que es perjudicial, porque se fragmentan los barrios, porque hay gente que viene de fuera y pretende mantener sus costumbres pero va en detrimento de las costumbres de la gente de aquí y por lo tanto aquí nos encontramos barrios donde es muy difícil vivir. Y la gente que vive en algunos edificios se tiene que ir porque la gente que llega mantiene unas costumbres que impiden que pueda vivir con normalidad. Eso no puede ser, hemos de trabajar para evitar que hayan pisos patera” “La política de inmigración debe ser legal, integrada y ha de integrarse en nuestras normas de convivencia como es natural, tiene que esforzarse para integrarse en la sociedad de Barcelona. “Pero tampoco tienen que tener un código o tratamiento especial, ésta es la clave. “La lengua es un instrumento de integración, claro que si, para entenderse y relacionarse, pero ellos olvidan que aquí hay dos lenguas: aquí es el castellano y el catalán y por lo tanto hay que aprender las dos lenguas” (ETELLERS: 2013).

8.3.1.2. Las políticas: el contenido del Pacto Nacional de Inmigración 2008

Los principios de actuación del Pacto Nacional para la Inmigración son: la garantía de cumplimiento y desarrollo de los DDHH, la igualdad de derechos y deberes para el conjunto de la sociedad, la ciudadanía basada en el pluralismo, la igualdad y el civismo como normas de convivencia, la promoción de la autonomía y de la igualdad de oportunidades para impulsar la igualdad efectiva, eliminando condiciones o circunstancias arbitrarias. También se menciona el derecho de acceso a los servicios de manera normalizada evitando estructuras paralelas, la temporalidad de las respuestas específicas, la incorporación de la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas, la incorporación de la lucha contra el racismo y la xenofobia en todas las acciones de los agentes firmantes del Pacto, la adaptación de las medidas a la diversidad territorial de Cataluña, la dotación de los recursos como garantía de aplicación de las propuestas y programas, el seguimiento y la evaluación del Plan a partir de una mesa integrada por todos los agentes firmantes y los miembros de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración (Generalitat de Catalunya: 2008, p. 31).

Los ejes de trabajo del PNI se corresponden con los del último Plan de Integración de los Inmigrantes 2009-2012: a) Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo b) Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa con un servicio universal de acogida y una gestión institucional coordinada y transversal y c) Integración en una cultura pública común que fomente la participación en la vida pública, el uso del catalán como lengua común, la convivencia en la pluralidad religiosa y de creencias, la igualdad de género y el refuerzo de las políticas sociales (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 32-49).

En cuanto a la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa: las conclusiones del PNI subrayaban la importancia de evitar la competencia por los servicios públicos mediante el redimensionamiento y adaptación de los existentes, señalando que la inmigración no podía tomarse como exclusiva para devaluar las prestaciones sociales existentes. Se trataba de evitar el debilitamiento del Estado de Bienestar y asegurar la cohesión social siguiendo las siguientes pautas: preservar el principio de universalidad de los servicios públicos básicos sin condicionar el acceso a los servicios de los extranjeros, evitar la segmentación en la organización y prestación

de servicios en función de la población receptora, adecuar la dimensión presupuestaria y organizativa de los servicios a la realidad social existente intentando anticiparse a las demandas, consolidar el gasto público social reforzarlo para asegurar niveles equivalentes al entorno europeo. La inscripción en el padrón municipal es considerada en el documento una de las principales vías de acceso a estos servicios por lo que se propone asegurar que los requisitos de empadronamiento sean homogéneos sobre todo con respecto a la identificación de la persona y su domicilio, controlando las prácticas discrecionales en algunos municipios. Lo mismo ocurre con los criterios para realizar el informe de integración social. Se otorga a los entes locales el papel principal en la ejecución de los servicios de primera acogida, aunque se menciona que esto no entra en contradicción con la participación del tejido asociativo (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 50-62).

Con respecto a la cultura pública común: se considera la integración como un *“proceso bidireccional, dinámico y continuo. La cultura pública común es considerada el espacio compartido de comunicación, convivencia, reconocimiento y participación de una sociedad diversa diferenciada porque el proyecto de nación continua siendo el referente con el que se compromete toda la población que vive y trabaja en Cataluña.”* Las bases de esta cultura pública común son los valores democráticos “a los cuales aspiramos por tradición histórica y política, vinculada al respeto de los DDHH, a la importancia concedida a la igualdad y pluralismo como principios básicos de organización de la sociedad catalana.” Señalan cinco retos que deben ser gestionados con corresponsabilidad entre las administraciones y todos los sectores y agentes que conforman la sociedad diversa de Cataluña: la participación en la vida pública, la lengua catalana como lengua común, la convivencia en la pluralidad religiosa y de creencias, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la incorporación de la perspectiva de género y atención a la infancia, la juventud, los mayores y familias (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 63-78).

El Pacto Nacional para la Inmigración constataba que *“las estructuras de poder actuales, económicas y sociales, a menudo dificultan la construcción de una cultura pública común. Ni todos los meritorios e ingentes esfuerzos del sistema de servicios sociales, de la red educativa, de la sanidad pública o de la sociedad civil y los entes locales aseguran a toda la ciudadanía la igualdad de oportunidades real, ni se ha*

adelantado de manera suficiente en la garantía del reconocimiento de la perspectiva de género ni en la igualdad de oportunidades entre todos los hombres y mujeres que tienen Catalunya como su país. Por otro lado, tampoco las administraciones catalanas disponen de todos los instrumentos necesarios, ni nuestro Parlamento y Gobierno tienen las competencias adecuadas para hacer frente a todo ello. Y, ciertamente, de entre todas estas carencias, deben destacarse las provocadas por las condiciones de desigualdad jurídica en que se encuentra la población extranjera de llegada reciente. Para lograr que todas las personas contribuyan y hagan suya una cultura pública común como proyecto de convivencia y de cohesión, es necesario que se sitúen en un plano de igualdad de oportunidades, y que sean categóricamente rechazados los estereotipos y los prejuicios que limitan la cohesión y la estabilidad, y el racismo social e institucional que rompe con la cohesión social y genera procesos de exclusión” (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 63-78).

El catalán tiene un papel clave en el desarrollo de la cultura pública común pues: *“el conocimiento del catalán construye la posibilidad de comunicación porque genera confianza, expresa la voluntad de pertenencia y manifiesta la voluntad de aceptación contribuyendo a la cohesión social; por el contrario, la carencia de competencias lingüísticas de una persona dificulta la autonomía y, por lo tanto, no garantiza la inclusión. Hace falta recordar la importancia que todos los niveles de Administración pública que actúan en Cataluña respeten el derecho de opción lingüística, también para las personas inmigradas. Asimismo, se estima que deben ofrecerse recursos para el aprendizaje de la lengua castellana a aquellas personas que lo soliciten y lo requieran y que ya tengan adquiridas las competencias lingüísticas básicas en lengua catalana”* (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 63-78).

El Pacto propone reforzar las políticas vigentes dirigidas a fomentar la práctica del catalán como lengua pública común facilitando su apropiación por todas las personas y garantizar la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias que se escojan, así como la libertad de manifestarlas, de manera individual o colectiva, tanto en público como en privado. Pero se añade que es legítimo limitar la manifestación de las creencias si existe un claro perjuicio hacia los derechos y libertades fundamentales de las demás personas, pues la práctica religiosa no puede tener como resultado la anulación del pluralismo que la hace posible (Generalitat de Catalunya: 2008, pp. 32-78):

Finalmente el Pacto Nacional contó con una Comisión de seguimiento que evaluaría la implementación de las medidas previstas. Estaba compuesta por miembros del gobierno designados por la Comisión Interdepartamental, la Comisión Permanente de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración y los partidos firmantes. Se preveía además de un grupo de trabajo permanente como órgano de segundo nivel que se reuniría anualmente y debía velar por el seguimiento de las medidas del PNI y hacer las propuestas presupuestarias correspondientes. El PNI contaba con un presupuesto de 3880 millones de euros para el período 2009-2012.

8.4. La Ley de Acogida

El nuevo Estatuto de Cataluña (2006) incorporó entre las competencias de la Generalitat la acogida e integración de los inmigrantes (EAC: 2006, Art 138). En 2010, el Pleno del Parlamento Catalán aprobó la Ley de Acogida donde se materializaban las medidas más importantes propuestas en el Pacto Nacional por la Inmigración. Cataluña fue la primera CCAA en establecer un marco de referencia integral para la acogida con el objetivo de fomentar la movilidad social de las personas inmigradas y/o retornadas, reducir la dependencia de los sistemas públicos e incrementar su aporte a la sociedad. En su diseño la Ley tenía previsto aplicarse de forma progresiva hasta desarrollarse completamente en el 2015. Su aprobación significó un paso importante en tanto fue la primera vez que en Cataluña se legislaba sobre el tema de la integración de los inmigrantes pero además porque con esta ley se intenta dar un marco unificado a las acciones que habían venido desarrollando los ayuntamientos, los distritos y las ONGs y asociaciones desde finales de la década de 1980, como explica la responsable del Programa de Acogida del Ayuntamiento de Barcelona:

“La política de acogida empezó en 1989 con un equipamiento con entidades, dos sindicatos, el colegio de abogados, Cruz Roja y los que veían el tema de asilo. Ese fue el primer equipamiento de acogida y se hizo en 1989 por el ayuntamiento de Barcelona. Hacíamos talleres para inmigrantes y reunimos una plataforma de entidades que sobre todo respondían a lo que era brindar acogida en temas de asesoramiento jurídico, refugio, idioma, eran convenios con entidades pero en sus actividades ponían “Ayuntamiento de Barcelona”. Los ayuntamientos en principio

hacen acogida desde ese año y ahora lo que la Generalitat ha querido hacer es legislar para que haya un marco similar, porque algunos ayuntamientos ya lo están haciendo hace años y otros no, entonces lo que se ha hecho es dar una ley que aún necesita un reglamento, luego del cual recién sabremos como nos enmarca (EVERASEGUI: 2010)

La elaboración de la Ley de Acogida (10/2010) tiene como punto de partida un documento de bases elaborado por la Generalitat en 2007, que fue completado con los aportes de la sociedad civil y el nivel municipal a través de un proceso participativo abierto por la Dirección General para la Inmigración, adscrita al Departamento de Bienestar Social y Familia. En este proceso participaron alrededor de 710 personas (405 cargos electivos y técnicos de 208 entes locales y 305 representantes de 199 entidades). En total, estuvieron presentes en los talleres 191 entidades y 186 entes locales (141 ayuntamientos, 38 consejos comarcales, 5 consorcios, una mancomunidad de municipios y una diputación) ¹³⁶ (Generalitat de Catalunya: 2007, p. 3).

Los talleres participativos tenían como objetivo introducir la dimensión territorial en el diseño del proceso, se organizaron 16 talleres repartidos por las diferentes demarcaciones territoriales con las cuales se organiza la Secretaría para la Inmigración: Barcelona, Girona, Lleida, Terres de l'Ebro, Tarragona, Cataluña Central y Alt Pirineu i Aran. En cada una de estas demarcaciones se realizaron dos sesiones con representantes políticos y técnicos del ámbito local, entidades y asociaciones respectivamente. En la demarcación de Barcelona, se realizaron cuatro talleres participativos: en Granollers (por las entidades y entes locales de las comarcas del Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental) y en Barcelona (por las entidades y entes locales de las comarcas del Barcelonès, Baix Llobregat, Alt Penedès y Garraf). Adicionalmente la Ley se discutió y sometió a informe del Consejo Asesor de la Inmigración (Generalitat de Catalunya: 2007, p.3-4).

Entre los aspectos más importantes, la Ley de Acogida define los instrumentos para la acogida de las personas recién llegadas (el servicio de primera acogida y la acogida

¹³⁶ El proceso contó con tres tipos de espacios o instrumentos de participación: talleres participativos a lo largo del territorio, recepción de sugerencias por email, correo postal y fax, finalmente el documento base se sometió a la consideración del Consejo Asesor de la Inmigración y se contactó con diferentes consejos, observatorios y otros órganos del ámbito de la Generalidad de carácter consultivo, para informarles de su contenido y solicitar su posicionamiento y/o el de las entidades que los integran.

especializada). Define los contenidos formativos del servicio de primera acogida y establece el papel del catalán como lengua común en un contexto de multilingüismo presente y futuro (Ley 10/ 2010, art. 3)

Los servicios de primera acogida se ofrecen a través de los entes locales de forma homogénea a partir de una primera entrevista con un agente de acogida. Estos servicios brindan soporte a los recién llegados con el objetivo de promover su autonomía personal, a través de acciones de formación e información en tres grandes rubros: a) sociedad catalana y marco jurídico, b) formación lingüística, c) conocimientos laborales (Ley 10/ 2010, art. 7-14).

La Acogida especializada por su parte contempla diversos ámbitos de actuación: sanitario, escolar, universitario, de menores, justicia, entre otros. Implica la obligación de los departamentos de establecer programas de acogida especializada al interior de los servicios normalizados para el conjunto de la población (Ley 10/ 2010, art. 15,16)

La Ley de Acogida establece el marco competencial de los entes locales y de la Generalitat, precisando el papel de los siguientes mecanismos de colaboración institucional en las políticas de inmigración (Ley 10/ 2010, art. 18-21, 26).¹³⁷

- Para la coordinación de la Generalitat con la sociedad: la Mesa de Ciudadanía e Inmigración.
- Para la coordinación Generalitat con los entes locales: la Comisión Mixta Paritaria Generalidad-Entes Locales.
- Para coordinar los diferentes Departamentos de la Generalitat: la Comisión Interdepartamental de Inmigración.
- Para la coordinación de la Generalitat y el Estado central: la Subcomisión Bilateral Generalitat -Estado.

Asimismo se creó la Agencia de Migraciones de Cataluña, que debía actuar como un medio “ágil y efectivo para gestionar un sistema de servicios en red formado por un

¹³⁷ El funcionamiento de éstos espacios de coordinación de la Ley de Acogida no pudo ser estudiado dado que la Ley se aprobó en 2010 y cuando se hizo el trabajo de campo aún estaba en proceso de implementación.

mínimo de 101 entes locales, entes sociales, entidades colaboradoras, prestadores de los servicios dentro y fuera de la Generalitat”. Sus tareas eran entre otras: cooperar con los entes locales en la prestación del servicio de primera acogida en los municipios que no lo ofrecieran y en el exterior, con la cooperación de los departamentos correspondientes, evaluar los servicios de primera acogida, prestar cooperación técnica y económica a los entes locales, agentes sociales, entidades y prestadores del servicio en el exterior, en relación con las responsabilidades respectivas señaladas en la Ley (Ley 10/ 2010, art. 30-34)

8.5. La política lingüística como eje articulador de la Política de Inmigración en Cataluña entre 1999 y 2011:

La apuesta por una política lingüística como eje articulador de la política de inmigración en Cataluña tiene como antecedente a las políticas de normalización lingüística iniciadas por la Generalitat desde los tiempos de CiU un año después de aprobado el Estatuto de Autonomía de 1979 y la apuesta temprana del ayuntamiento de Barcelona en manos del PSC por una política educativa que promoviera el aprendizaje del catalán como mecanismo para asegurar la cohesión y el ascenso social de los migrantes internos de otros lugares de España. En palabras de la Consejera de Educación del Ayuntamiento de Barcelona:

“A nivel de educación tenemos la lengua vehicular que es la catalana. La lengua propia es una apuesta del año 1983, que fue muy criticada en el resto del Estado. Pero esto en el año 1983 fue una apuesta estratégica de los socialistas. ¿Por qué? Porque estaba muy delimitado socialmente que sólo las clases altas hablaban en catalán. Los de CiU proponían que la educación fuera en ambos idiomas, y los socialistas fuimos los que propusimos que los provenientes de la inmigración debían aprender catalán y que la lengua vehicular debía ser el catalán. Esto ha conseguido mejorar bastante la cohesión social y funcionó como un mecanismo de ascenso social (EBALLARIN: 2010).

Igualmente el Secretario de Inmigración de la Generalitat (2006-2010) confirma este punto:

“¿Quien ha sido el principal beneficiario de la política de aprendizaje del catalán en las escuelas? El principal beneficiario es el niño de familia castellano hablante, porque al final sabe tanto catalán y tanto castellano como cualquiera, como el hijo de la burguesía, y eso es la clave de la cuestión, entender que la identidad de acogida es un elemento de promoción social y de igualdad de oportunidades”.... “El papel de los socialistas en la inmersión lingüística ha sido clave, que sea un partido fundamentalmente de la clase obrera y con presencia en el área metropolitana de Barcelona el que haya promovido la enseñanza del catalán junto a convergencia y a Esquerra Republicana ha sido clave” (EAMOROS: 2013).

Un año después de aprobado el primer Estatuto de Cataluña, la Generalitat aprobó el “Decreto del Catalán” por el cual se requería un nivel mínimo de instrucción en catalán de tres horas semanales en los niveles iniciales de las escuelas públicas, permitiendo además el incremento ilimitado de la enseñanza en catalán para las escuelas públicas que así lo decidieran. Este decreto desató la polémica en un contexto en que además se discutía la LOAPA¹³⁸. En 1980 se estableció la Dirección de Política Lingüística en el Departamento de Cultura de la Generalitat que para 1983 elaboró un Libro Blanco donde definía sus objetivos como: “generalizar el conocimiento de la lengua, promover y facilitar su uso en los diferentes medios sociales y promover la modificación de las actitudes lingüísticas y prácticas que presentan obstáculos a la normalización del catalán” (Mc Roberts: 2001, pp. 142-143). Las acciones de la Dirección de Política Lingüística se orientaron a la “normalización” cuyo objetivo era que el catalán alcanzase el mismo estatus que el castellano después de varias décadas de prohibición, pues con excepción de un breve intervalo en la década de 1930 el catalán había sido considerado ilegal desde 1714 (McRoberts: 2001, p. 143).

La ley de Normalización Lingüística (LNL: 7/1983) tenía como objetivos: a) apoyar y promover el uso del catalán por todos los ciudadanos, b) promover el uso oficial del catalán, c) normalizar el uso del catalán en todos los medios y comunicaciones sociales, d) extender el conocimiento del catalán. Además la Ley establece previsiones para las instituciones de la Generalitat, el sistema educativo y los medios de comunicación

¹³⁸ Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico aprobada en 1981 mediante un pacto entre el PSOE y UCD.

masivos, declarando un papel privilegiado para el catalán en todos estos ámbitos (McRoberts: 2001, p. 144).

Sin embargo esta ley de normalización era modesta en su objetivo de promover el catalán si la comparamos con la *Charte de la Langue Française* (Ley 101) de Quebec, pues en el caso español era inconstitucional declarar al catalán como el único idioma oficial de Cataluña. La primera ley catalana además, no es extensiva al sector privado salvo por los subsidios otorgados a los medios de comunicación masiva. En materia educativa la LNL (7/1983) reconocía al catalán como la lengua de educación, dando la posibilidad de elegir entre el catalán o el castellano en los primeros años de escolarización, después de lo cual la educación se desarrollaría completamente en catalán. Se descartaba la segregación de los alumnos en función de la lengua y para graduarse era necesario dominar ambas (catalán y castellano). Era un modelo que combinaba derechos individuales y territoriales. A partir de mediados de la década de 1980 se cambió del requerimiento de estudiar un mínimo de horas en catalán (Decreto del Catalán) para promover la inmersión lingüística de los alumnos (McRoberts: 2001, p. 146, 147).

En 1989 se crea el Consorcio Para la Normalización Lingüística (CPNL) entre la Generalitat y 19 ayuntamientos para fomentar el conocimiento y uso de la lengua catalana. Actualmente el Consorcio incluye a 97 ayuntamientos, 37 consejos comarcales y la Diputación de Girona. Realiza acciones descentralizadas a través de una red territorial formada por 22 centros de normalización lingüística que se estructuran en servicios comarcales, locales y oficinas de catalán. Según explican las funcionarias del CPNL entrevistadas:

“La Generalitat tiene las competencias y hay un consorcio con los entes territoriales, por lo tanto la implementación de la política lingüística es compartida, pero la Generalitat tiene las competencias para hacer cosas en el territorio y priorizar, dar un marco general. Hay unas comisiones locales, para los planes de entorno, la educación mas allá del aula. Tenemos un asesor territorial que lo coordina y los técnicos municipales también intervienen. El dinero es compartido, con Barcelona por ejemplo el 70% lo pone la Generalitat y 30% el ayuntamiento, pero las directrices son de la Generalitat. La Secretaria de Inmigración de la Generalitat trabaja con el

Departamento de Inmigración del Ayuntamiento sobre temas prioritarios, pero hay unas políticas de la Generalitat y unas políticas municipales. La Generalitat sin embargo marca las políticas generales, aunque los planes educativos de entorno se han hecho en conjunto con los ayuntamientos y la Federación de Municipalidades de Cataluña” (ECOTE/PARIS: 2010).

En 1995, la Generalitat aprobó un nuevo Plan de Normalización Lingüística que fijaba objetivos en siete sectores. Se incluían no solo las áreas contempladas en la Ley de 1983 (instituciones públicas, educación y medios de comunicación) sino también el ámbito socio económico, intentando convertir al catalán en la lengua de uso habitual en el trabajo, producción y servicios a nivel de los sindicatos, organizaciones empresariales y negocios privados. En 1997 se elaboró el borrador de la nueva Ley de Política Lingüística, donde las referencias a la normalización lingüística se reemplazaban por las del “uso de la lengua” considerando tanto al catalán como al castellano. En esta ley se introdujo el concepto de “*llengua propia*” (lengua propia) manteniendo el estatus oficial de ambas lenguas. La nueva ley debía cubrir diversas áreas: a nivel de las instituciones públicas se buscaba consolidar servicios al público en ambos idiomas y el catalán permanecería como el idioma oficial para nombrar los lugares públicos. En educación, se buscaba consolidar las medidas existentes desarrollando una mayor promoción del catalán en la educación especializada. En el caso de los medios de comunicación e industrias culturales, se incrementó el apoyo a los medios que empleasen el catalán estableciendo cuotas de televisión por cable, estaciones privadas de televisión y estaciones de radio bajo la jurisdicción de la Generalitat. En el plano de las actividades socioeconómicas, se distinguían diferentes tipos de empresas: las empresas públicas debían usar el catalán internamente como hacia el exterior, las empresas de transporte, comunicación y carga debían utilizarlo de manera generalizada para fines externos, los ciudadanos podían ser atendidos a solicitud en cualquiera de los dos idiomas. Las compañías que recibieran subsidios de la Generalitat debían usar el catalán en las actividades involucradas. En algunos casos, las etiquetas de los productos debían estar en ambos idiomas aunque el lenguaje preferido para los anuncios de las instituciones y empresas públicas era el catalán. Sin embargo no se incluía en esta nueva ley a las asociaciones empresariales y a los sindicatos. Esta propuesta de ley recibió duras críticas, especialmente desde el Foro de Babel formado por un grupo de

intelectuales que reclamaban el cese de las políticas de normalización y la defensa de los hispano hablantes en Cataluña (McRoberts: 2001, pp. 151-156).

La nueva “*Ley de Política Lingüística*” (LPN 1/1998) por tanto introdujo algunos cambios con respecto a la anterior de 1983. Sus objetivos quedaron definidos como: a) promover el uso del catalán por todos los ciudadanos, b) establecer el uso oficial del catalán y el castellano, c) normalizar y promover el uso del catalán en la administración, enseñanza, medios de comunicación, industrias culturales y ámbito socio económico y d) extender el conocimiento del catalán a todos los ciudadanos. Además se define el estatus del catalán como “*llengua propia*”, es decir la lengua de todas las instituciones catalanas, especialmente de la Generalitat y las administraciones locales, de la enseñanza y como lengua de preferencia de otras instituciones incluyendo la administración española en Cataluña. Se promueven las cuotas de 50% de uso del catalán en los medios de comunicación en los programas de televisión por cable y radio. Asimismo la Generalitat deberá desarrollar *software* y tecnologías en catalán. Las empresas públicas debían usar el catalán en sus actividades y comunicaciones (LPN 1/1998, art 1,2,4,5,6,25, McRoberts: 2001, pp. 156, 157).

Hacia el año 2005, el Departamento de Educación aprobó el Plan de Lengua y Cohesión Social (Plan LIC), que sustituye a uno previo (Plan de Actuación por el Alumnado de Nacionalidad Extranjera 2003-2006). El Plan LIC se articula en torno a tres ejes interrelacionados con incidencia en el sistema educativo catalán: la creciente incorporación de alumnado inmigrante, la aparición de nuevas causas de exclusión social y la insuficiente normalización de la lengua catalana. Por ello el Plan se propone como objetivo general potenciar y consolidar la cohesión social, la educación intercultural y la lengua catalana en un marco plurilingüe. Sus objetivos específicos son: consolidar la lengua catalana (y el aranés, si procede), como eje vertebrador de un proyecto plurilingüe, fomentar la educación intercultural, basada en la igualdad, la solidaridad y el respeto a la diversidad de culturas, en un marco de diálogo y de convivencia y promover la igualdad de oportunidades para evitar cualquier tipo de marginación (Generalitat de Catalunya: 2005, pp.19-20) En palabras de un funcionario de la Generalitat de la Subdirección General de Lengua y Cohesión Social (SGLE):

“Nuestro plan está situado dentro del plan interdepartamental de la Generalitat. La base de nuestro proyecto, (el Plan de Lengua y Cohesión Social (LIC) se resume en la L de lengua, en entender que todo el mundo tiene que tener la lengua de la escuela, en nuestro caso la lengua catalana más la lengua española, más la lengua extranjera, más una actividad complementaria con las lenguas de origen, y allí estamos trabajando con el árabe, el quechua, el polaco, el danés., etc. Lo segundo sería la I de la interculturalidad, no nos interesa la multiculturalidad que tú sabes sería separar a los alumnos, tampoco nos interesa la asimilación, nos interesa la interculturalidad subrayando la comunicación, la interacción, el diálogo y por tanto, todo lo que vaya en la dirección de compartir. El último componente es la C y se refiere a la cohesión social, al conocimiento de la lengua como forma de ascenso social (EVALCORBA: 2010).

Si bien el diseño del Plan LIC ha tomado elementos del modelo de inmersión lingüística de Quebec, el énfasis en el papel de la lengua como elemento de cohesión y ascenso social es uno de los rasgos distintivos del enfoque en Cataluña, mientras que en Quebec más bien se subraya el papel del francés como lengua común para la deliberación en la esfera pública compartida. El distinto énfasis probablemente se vincula con las diferentes características de los inmigrantes que recibe cada sociedad en función de los regímenes migratorios de cada país. Así en palabras de las funcionarias entrevistadas en el Consorcio de la Lengua:

“El nuestro es un proyecto plurilingüe. La metodología de la inmersión lingüística viene de Quebec. Pero nosotros lo hacemos para todos, no solo para los inmigrantes seleccionados (ECOTE/PARIS: 2010).

Por su parte, el ex Secretario de Inmigración de la Generalitat afirma que:

“En Cataluña es posible estudiar hasta 14 lenguas maternas en horario extra escolar, impulsamos un proyecto sobre esto”....”La idea es que el niño marroquí que accede a la escuela pública y aprende catalán, tendrá una igualdad de oportunidades gracias a eso” Y ellos al comienzo decían bueno, lo hacemos en el local de nuestra asociación, y nosotros decíamos no, no, no:, su lengua es muy importante y si usted quiere lo puede hacer en el local de la asociación no vamos a hacer nada, pero si usted acepta lo

vamos a hacer en la escuela en horario extraescolar, porque estudiar árabe no es una cosa que se deba hacer solo en las mezquitas, o a oscuras en cualquier rincón mal hecho, estudiar árabe es una cosa importante, entonces aunque el árabe no nos cabe por ahora en el horario escolar, de momento lo vamos a enseñar en horario extraescolar. En una escuela, en un edificio público con normalidad y con dignidad y que cuando ustedes entren a la escuela y hablen a sus hijos en árabe las maestras lo reconozcan y los demás alumnos digan ‘¡hostia, tú te quedas a estudiar mas horas y estudias árabe, que importante!’, y que alguno se interese en apuntarse a aprender árabe también” (EAMOROS:2013).

Entre los principios de actuación mencionados en el Plan se cuentan (Generalitat de Catalunya: 2005, p. 12: a) la mejora constante de las actuaciones, b) la coordinación y cooperación entre diferentes instituciones, para conseguir una actuación eficaz y eficiente, potenciando la vía de la participación y el consenso entre los diversos entes que actúan en estos ámbitos, c) la descentralización, para promover que la última decisión corresponda a la instancia administrativa más cercana al territorio, d) la participación y corresponsabilización y e) la normalización. Estos principios se concretan en tres líneas de actuación: a) aulas de acogida, para atender el aspecto emocional, curricular y de conocimiento de la lengua vehicular de los recién llegados, b) un centro educativo acogedor, coherente con los usos lingüísticos y que plantee una educación intercultural, c) los planes educativos de entorno, como una iniciativa abierta y de cooperación educativa para dar una respuesta integrada y comunitaria a las necesidades educativas, llevando la acción educativa más allá del ámbito escolar, con la intervención de las diversas administraciones y entidades sociales, (Generalitat de Catalunya: 2005, pp.19-20). Como lo explica un funcionario de la Generalitat de la Subdirección General de Lengua y Cohesión Social (SGLE):

“Tenemos 100 aulas de acogida. El aula de acogida pretende ser un aula innovadora de referencia, donde la persona que se encargue sea una persona de referencia, de autoridad y que no sea el ultimo que llega el que se encarga de los últimos que llegan. Se ha instalado una cultura de entender que el aula de acogida es un espacio de aula diferente, interactiva que trabaja por proyectos de forma cooperativa. La otra idea es que no solo es el aula la que brinda acogida sino que el centro es acogedor, es un centro educativo que interactúa con el entorno, y que orienta todas sus líneas a la

integración. Los planes educativos de entorno, por tanto intentan ir mas allá siguiendo éstas tres líneas de foco: lengua, interculturalidad y cohesión social (LIC) que son tres líneas que coinciden con el aula de acogida, el centro acogedor y el plan educativo de entorno (EVALCORBA: 2010).

La dirección del Plan recae en la Subdirección General de Lengua y Cohesión Social (SGLE) al interior de la Dirección General de Política Lingüística de la Generalitat, que define y prioriza las líneas de actuación, coordina a los equipos territoriales, elabora propuestas, impulsa la elaboración y difusión de materiales didácticos, define los criterios para la formación continua del profesorado, propone y evalúa soluciones organizativas y didácticas para la elaboración de proyectos lingüísticos y planes de acogida e integración escolar, seguimiento a experiencias de innovación educativa. Los servicios territoriales por su parte promueven la formación del profesorado y otros profesionales del sistema educativo, supervisan los recursos para atender a la diversidad, gestionan y asignan dichos recursos, colaboran con los servicios municipales y otras instituciones locales o comarcales, aplican los planes de acogida e integración, difunden y adaptan experiencias de educación intercultural y de acogida, así como de mejora de los programas de inmersión lingüística en un entorno plurilingüe. Éstas actuaciones son impulsadas y coordinadas por una Comisión Territorial integrada por el inspector de referencia, el jefe de los servicios educativos y formación permanente, el coordinador territorial LIC y presidida por el director de servicios territoriales (Generalitat de Cataluña: 2005, pp.13-18).

Según el funcionario de la Subdirección General de Lengua y Cohesión Social (SGLE) entrevistado el Plan LIC está diseñado con un enfoque territorial donde lo que se pretende es hacer dialogar los planes de integración municipales y los planes del Departamento de Educación de la Generalitat, asignando además coordinadores distritales, sin embargo el proceso de territorialización de la política aún no habría concluido del todo:

“El Plan de Lengua y Cohesión Social (LIC) a cargo del Departamento de Educación de la Generalitat forma parte del Plan Interdepartamental de Inmigración de la Generalitat. A nivel territorial las acciones se distribuyen en diez servicios que corresponden a los distritos de Barcelona por ejemplo. En cada distrito hay un

coordinador LIC que organiza a cada uno de los centros con la formación de las aulas de acogida, los planes educativos de entorno etc. Por tanto hay 10 coordinadores LIC. Los Planes Educativos de Entorno buscan la interacción entre los Planes de Integración del Municipio y los planes del Departamento de Educación, es un proceso en el que estamos trabajando a partir de las Diputaciones y las provincias, pero aún estamos en ello” (EVALCORBA: 2010)

El nuevo Estatuto de autonomía aprobado en 2006 tiene una regulación mucho más extensa en materia lingüística: reconoce al catalán como lengua oficial de Cataluña, dedicando veinte artículos al régimen lingüístico a diferencia del Estatuto de 1979 que le dedicaba sólo dos y una disposición transitoria. Ésta ampliación se debe a que se introduce lo normado por la Ley de Política Lingüística (LPL 1/1998) dándole rango estatuario. Entre los más importantes: el artículo 143 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de lengua propia así como sobre la normalización lingüística del aranés. El artículo 6.1 declara “que la lengua propia de Cataluña es el catalán” y la reconoce como “la lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas y de los medios de comunicación de Cataluña” y como “la lengua normalmente empleada como lengua vehicular de la enseñanza”. En el artículo 6.2 se reconoce ambas lenguas el catalán y castellano, la primera como lengua oficial de Cataluña y la segunda como lengua oficial del Estado español. Se asegura el derecho de todas las personas a usar ambas lenguas y añade que los ciudadanos tienen el derecho y el deber de conocerlas. El artículo 32 afirma que “todas las personas tienen derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas. Los actos jurídicos realizados en cualquiera de las lenguas oficiales tienen con lo que respecta a la lengua validez y eficacia plena”, el artículo 33 añade una referencia a los derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales o las instituciones privadas que ejerzan tareas públicas, garantizando el derecho de opción lingüística entre las lenguas oficiales. El artículo 34 regula los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios y remite a la LPL 1/1998 en materia de obligaciones de los establecimientos abiertos al público. El artículo 35 trata los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza reconociendo al catalán como la lengua vehicular de la enseñanza universitaria y no universitaria, asimismo se garantiza la presencia adecuada de ambas lenguas oficiales en los estudios y que los alumnos tengan suficiencia oral y escrita tanto en catalán como en castellano. Se reconoce el derecho de los alumnos a no ser separados en función de su lengua

habitual y se dispone soporte lingüístico para aquellos que se incorporen avanzado el año escolar. El artículo 50 se refiere al fomento y difusión del catalán por los poderes públicos en todos los ámbitos y niveles de conocimiento, en las universidades, Unión Europea, etiquetaje de los productos, además de garantizar el uso de la lengua de signos catalana.¹³⁹

El Partido Popular y el Defensor del Pueblo interpusieron dos recursos de inconstitucionalidad que impugnaban la mitad de las disposiciones lingüísticas del Estatuto, previamente la creación de las aulas de acogida también había generado un debate en el nivel nacional acerca de si implicaban una segregación o no de los estudiantes. La STC 31/2010 declaró como nula la referencia al catalán como lengua de uso “preferente” por la administración (EAC: 2006, art 6.1) diferenciándola del concepto de “normalidad”, en tanto la primera reivindicaría una primacía del catalán sobre el castellano, lo que no impide que el legislador pueda adoptar medidas para corregir posibles situaciones de desequilibrio histórico entre ambas lenguas. Sin embargo no se declaró inconstitucional el (EAC: 2006, art 6.2) que mencionaba el deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña de aprender el catalán, aunque si fue interpretado como un deber individual de los ciudadanos en el ámbito específico de la educación y las relaciones de la administración catalana con sus funcionarios obligados a garantizar el derecho de opción lingüística. En cuanto a los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios la sentencia señaló que el deber de disponibilidad lingüística de las empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar una imposición a éstas o sus titulares de utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que ésta exigencia sólo procede en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos.

8.6. El papel de los entes locales y la política de integración de los inmigrantes en la ciudad de Barcelona entre 1999-2011.

Desde 1989 el ayuntamiento de Barcelona asumió las funciones de acogida e integración de los inmigrantes extranjeros, incluso antes de que la Generalitat aprobara

¹³⁹ El reconocimiento de la lengua de signos catalana se concretó con la aprobación de la (Ley 17/2010).

el primer Plan de Integración de los Inmigrantes en 1993. Estas acciones se iniciaron articulando una plataforma de entidades de la sociedad civil que trabajaban en el tema como Cruz Roja, el colegio de abogados y los sindicatos. Los principales servicios que se brindaban eran los de asesoría jurídica, apoyo a los refugiados e idioma (EVERASEGUI: 2010).

En el 2001 se constituyó la Comisión Política de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona donde participaron todos los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento y los responsables de políticas de inmigración. Esta comisión tuvo por finalidad consensuar y dar seguimiento a las políticas en materia de inmigración. En 2002 se aprobó el primer Plan de Inmigración (PMI), basado en los principios de: igualdad, diversidad cultural, convivencia, cohesión social, normalización (sin crear estructuras paralelas, con excepción de las políticas de primera acogida), la transversalidad y la participación.

8.6.1. El Plan Municipal de Inmigración de Barcelona (PMI) (2002-2007)

Este Plan fue el primero en hacerse de forma consensuada logrando un acuerdo inter partidario, incluso con el Partido Popular, para evitar el empleo de la inmigración como arma electoral en un contexto en que el crecimiento de la inmigración era notable. Es un documento bastante extenso que dedica un peso importante al tema de la convivencia social y cultural en la ciudad estableciendo políticas concretas, que además vienen acompañadas de un conjunto de medidas de cohesión social de corte universal y normalizado. Así si bien el preámbulo del Plan hace referencia a los riesgos que plantean las diferencias culturales de los recién llegados para la convivencia y para el mantenimiento de las costumbres de la sociedad de acogida, las medidas propuestas garantizan un conjunto de derechos que incluso intentan proteger a los inmigrantes de las restricciones que se discutían en el nivel nacional en cuanto a los derechos de las personas en situación irregular con motivo de las reformas de la Ley de extranjería entre el 2000 y 2003.

En el PMI la inmigración se definió como “*un nuevo fenómeno equivalente a las oleadas de inmigración del siglo XX*” (la de antes de la guerra civil y la de los años 50 y 60). Pero la diferencia estaba en que esta nueva oleada de inmigración había sido

repentina y cuantitativamente importante, pero además se diferenciaría de las migraciones anteriores: *“desde todos los puntos de vista: lingüístico, religioso, de hábitos alimenticios, higiénicos. Ósea, culturas manifiestamente diferentes, alejadas.”* Además se añade que *“partimos de la base de que nosotros, culturalmente, no somos una tabla rasa; no somos una sociedad neutra. Nosotros tenemos una cultura preexistente, que es la cultura catalana, nuestra forma de convivir, las actitudes barcelonesas ante la vida, la forma de ser, de comportarse en la calle, la forma de conducir, la forma de tocar el claxon, la forma de ensuciar la calle, de celebrar las fiestas, de hablar o de gritar. Todas estas son cosas que forman parte de la manera de ser de nuestra colectividad. Y ahora tenemos la presencia de nuevas personas que vienen con hábitos y culturas diferentes. Este tema es muy importante porque hemos de pensar que tenemos un estilo de vida ante el cual no nos manifestamos de una forma neutra sino afirmativa.”* (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p.71).

El Plan defiende el principio de no discriminación positiva hacia los inmigrantes, aunque reconoce que *“esto es fácil de decir, es un principio y un valor francamente defendible desde los posicionamientos teóricos.”* (Pero) *“Nosotros desde el Ayuntamiento, no podemos garantizar la igualdad ante todos los ciudadanos del mundo, porque no tenemos los medios ni los recursos para llevarlos a cabo, ni tampoco tenemos a veces los recursos y los medios para hacerlo en nuestra ciudad, ya no solo de cara a los que vienen sino de cara a los que ya estaban.”* (Ayuntamiento de Barcelona: 2002p.72).

El incremento de la población inmigrante desde mediados de los años 1990s hasta alcanzar un 9-10% es definido en el PMI como una *“modificación del statu quo”*. (...) *“Todas las ciudades como Barcelona son capaces de asumir un incremento determinado y no ilimitado de recién llegados. La capacidad de acogida de la ciudad no depende sólo del número de recién llegados sino de su realidad económica y social. Cuando esta se sobrepasa, bien sea por la afluencia masiva de personas o por su concentración en una zona de la ciudad, es lógico que aparezcan las tensiones”*(...) *“Si la población que llega a la ciudad pertenece además, a otros dominios culturales y tiene hábitos y pautas que no son propios de la sociedad de acogida, la presión de los movimientos migratorios puede desembocar en conflicto y pueden aparecer prejuicios y brotes de xenofobia. La presencia de personas en situación irregular y su difícil*

integración puede desembocar en situaciones conflictivas que el gobierno de la ciudad ha de gestionar sin disponer de los recursos legales necesarios” (...)“Sin embargo la sociedad de Barcelona ha de trabajar activamente para favorecer la convivencia en un escenario futuro de gran diversidad cultural y ser capaces de afrontar las dificultades y los nuevos retos para transformarlos en nuevas oportunidades y nuevas fuentes de riqueza (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p. 77).

Los principios por los que se guía este Plan de integración son la igualdad, la cohesión social, la convivencia,¹⁴⁰ la diversidad cultural,¹⁴¹ la normalización o la atención a las personas inmigradas en el marco de los servicios existentes sin crear estructuras paralelas, la transversalidad o coherencia del conjunto de las actuaciones del ayuntamiento y el consenso sustentado en la corresponsabilidad (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p. 89).

El PMI de 2002 proponía la necesidad de alcanzar un acuerdo social sobre la inmigración basado en tres apartados:

- Un acuerdo externo, institucional, entre el ayuntamiento, la administración del Estado y la Generalitat. Dentro de este marco se debía impulsar una política transparente de flujos, negociar la posible delegación de competencias en la Generalitat, los criterios de atención para la población en situación de irregularidad y la financiación necesaria. Insistir en la importancia de participar como ayuntamiento en el diseño de los programas de integración y no sólo en su ejecución.
- Un acuerdo interno, político de todos los partidos del Ayuntamiento basado en el compromiso de no partidizar el tema migratorio.
- Un acuerdo de todos los agentes sociales, sindicatos, patronal, partidos, políticos, entidades que trabajan en el mundo asociativo con el hecho migratorio para

¹⁴⁰ Basada en la existencia de un estado regulador aconfesional, la primacía de los derechos individuales sobre los colectivos y el respeto a la pluralidad de opciones y proyectos personales y colectivos siempre que no atenten contra este principio (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p. 77).

¹⁴¹ Que se define como la aceptación de la convivencia y el intercambio entre las diversas culturas presentes, respeto a la diversidad siempre que no atente contra los derechos individuales (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p. 77).

asumir, difundir y aplicar el plan teniendo en cuenta el trabajo del Consejo Municipal de Inmigración.

El Plan era bastante amplio, contaba con 16 objetivos y 90 medidas, pero las líneas estratégicas eran tres: favorecer la integración en una “marca de cohesión social”, la defensa y difusión de los valores de la diversidad y la convivencia, las políticas de convivencia y prevención de las situaciones de conflicto (Ayuntamiento de Barcelona: 2002, p.104-118).

En cuanto a la Dirección y coordinación del PMI 2002 – 2007 se distinguen tres ámbitos de actuación diferentes: la dirección política, la dirección participativa y la dirección ejecutiva. La primera se establece a partir de una Comisión Política¹⁴² con funciones de consensuar las líneas estratégicas de avance, establecer los objetivos específicos que se deben desarrollar en el período que se determine y hacer la evaluación global del programa. La dirección participativa, se establece a partir del Consejo Municipal de Inmigración y el Grupo de Refugiados y Extranjeros del Consejo Municipal de Bienestar Social, que seguirá el desarrollo, y ejecución del programa y elaborará recomendaciones. La dirección ejecutiva está dirigida por el gerente del sector al que se le confíe el cual será el responsable de llevar a acabo las funciones de planificación y programación, ejecución y gestión del programa de inmigración de acuerdo con las líneas estratégicas aprobadas en el plenario municipal.

8.6.2. Las políticas de integración en el nivel local en el contexto de las reformas del reglamento de extranjería (2005) y del Estatuto de Autonomía (2006):

Como se ha explicado arriba, la reforma del reglamento de extranjería otorgó nuevas competencias en materia de arraigo y reagrupación familiar a los gobiernos locales. El ayuntamiento debía emitir los informes de disponibilidad de vivienda para los residentes extranjeros que deseaban reagrupar familiares y emitir un informe de arraigo social para las personas que deseaban solicitar un permiso de residencia por circunstancias de arraigo. Además, la creación del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAI) supuso el acceso a recursos destinados a los servicios de acogida e

¹⁴² Donde participan los portavoces de los distintos grupos políticos firmantes del Plan de Integración.

integración. En este contexto el Ayuntamiento creó un gabinete técnico para poner en marcha las nuevas medidas y con el presupuesto aportado por el FAI se elaboró un documento con las Bases de Acogida de la ciudad, dando impulso a proyectos concretos, potenciando redes de acogida en los diferentes distritos y proporcionando apoyo legal, laboral y lingüístico. Se reforzó el convenio con las asociaciones que gestionaban el SAIER¹⁴³ y la financiación del servicio de mediación intercultural, además se creó el nuevo centro de Acogimiento lingüístico (CAL) en la Plaza Cataluña, incrementando el profesorado, entre otras acciones.

El nuevo Estatuto de Cataluña aprobado en 2006 reconoce una serie de competencias a la Generalitat en materia de servicios sociales para la integración de los inmigrantes (EAC: 2006, Art. 138). A partir de junio de 2011, en que la Generalitat asumió las nuevas competencias en materia de extranjería el Departamento de Familia y Bienestar puede acreditar: el grado de integración de una persona inmigrada para solicitar el arraigo social, la adecuación de la vivienda para solicitar el reagrupamiento familiar, el esfuerzo de integración para solicitar la renovación de la residencia temporal, la adecuación de la vivienda para la renovación de las autorizaciones de residencia en virtud del reagrupamiento familiar y en aquellos casos en que el reagrupante haya cambiado de domicilio habitual. Sin embargo para realizar estas competencias la Generalitat delega en los gobiernos locales, por ser los entes más próximos al ciudadano, la recogida y valoración de la información, a partir de lo cual la Generalitat elabora los informes favorables o desfavorables que son enviados a la delegación del gobierno de España. El carácter preceptivo y determinante de estos informes de adecuación de la vivienda y arraigo social ha sido reconocido por los tres niveles de gobierno. En cuanto a la renovación de la residencia habitual, los informes son facultativos pero recomendables, particularmente para las personas que no cumplan todos los requisitos para renovar la residencia. En la elaboración de estos informes la Generalitat toma en cuenta: el conocimiento de las lenguas oficiales de Cataluña, (Catalán y Castellano), el conocimiento de la sociedad de acogida (códigos de civismo, normas básicas de convivencia, derechos y deberes elementales, obligaciones fiscales, historia del país, identidad propia) y el conocimiento del mercado laboral (derechos y deberes elementales de los trabajadores, papel de las organizaciones sindicales, trabajo

¹⁴³ Servicio de Atención a Inmigrantes Emigrantes y Refugiados.

por cuenta propia o ajena). Todos estos conocimientos a su vez se imparten por el servicio de primera acogida en los ayuntamientos donde se otorga un certificado a los inmigrantes que participan de las charlas.

En el 2007, Barcelona publicó el documento “Bases de acogida de la ciudad” resultado de un proceso de elaboración de dos años (2005-2006) donde participaron los sindicatos, asociaciones, ONGs, los técnicos municipales y técnicos de consorcios del Ayuntamiento de Barcelona que gestionan políticas en el ámbito local. Desde ésta perspectiva *“se reconoce la necesidad de que las decisiones que inciden sobre el proceso de acogida sean compartidas entre los diferentes agentes implicados en la gestión del hecho migratorio. Por ello también cabe incorporar en el trabajo común a las diferentes áreas del ayuntamiento, garantizando la transversalidad de las actuaciones y a las diferentes administraciones públicas competentes”* (Ayuntamiento de Barcelona: 2007, p. 3). Para ello en el 2007 se creó la figura del Comisionado de Inmigración y Diálogo Intercultural, integrado en el área de educación, cultura y bienestar, una de cuyas funciones sería reforzar la coordinación entre las diferentes áreas del gobierno que intervenían de forma transversal a nivel sectorial y territorial en la integración de los inmigrantes

En el documento de Bases de Acogida de la Ciudad de 2007 se estableció un conjunto de directrices que orientarían las diferentes actuaciones del ayuntamiento en los diferentes ámbitos sectoriales de actuación. Se esperaba que dichas bases *“se fueran alimentando progresivamente de los proyectos de intervención que optimicen los procesos de integración de los inmigrantes a la ciudad a través de la valoración y el trabajo desplegado en las redes de coordinación local ya existentes”* (Ayuntamiento de Barcelona: 2007, p. 3).

En el 2008, se impulsó un nuevo pacto local interpartidario por la migración y un nuevo Plan de Trabajo por la Inmigración de Barcelona en el que las bases de acogida de la ciudad serían enmarcadas y desarrolladas. Unos meses después en Cataluña se firmó el Pacto Nacional por la Inmigración impulsado por el Generalitat para acordar las líneas generales de las políticas de inmigración y del modelo de integración catalán, como consecuencia del Pacto y del nuevo Estatuto, se aprobó la Ley de Acogida de

Cataluña en el año 2010 que establece unas líneas generales a las políticas de acogida de los ayuntamientos pero cuyo reglamento estaba aún por aprobarse en el 2010.

Según explica el Director del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona, el municipio tiene dos programas vinculados a la inmigración el de acogida y el de las ciudades educadoras, siendo el de acogida la línea de acción más importante. Desde 2005 en que Barcelona recibe las competencias para hacer los informes de vivienda para la reagrupación familiar, el ayuntamiento ha aprovechado para desarrollar una política propia de acompañamiento a los reagrupados que vaya más allá de éstas competencias, generando un valor añadido a lo que de otra manera podría ser sólo un trámite burocrático:

“Tenemos dos programas muy potentes, el de acompañamiento a las familias que reagrupan y lo de la ciudad educadora. Yo destacaría toda la línea de acogida obviamente, donde brindamos información sobre el entorno, el empadronamiento, la información sobre las lenguas. Vincular a la persona desde el momento en que llega aquí a los equipamientos, al asociacionismo de proximidad del barrio. Y después como proyecto innovador dentro de ésta línea, tenemos todo el tema del acompañamiento a las familias que reagrupan que ocurre desde antes de que reagrupen. Como en el ayuntamiento hacemos los informes de vivienda, aprovechamos para contactar con las familias y ofrecerles todo un programa para preparar la reagrupación. Les damos información muy útil de cosas prácticas para el sistema educativo, explicarles como funciona, como son las equivalencias de los ciclos. Temas como advertirles que no dejen de estudiar hasta ultimo minuto en su país de origen, porque aquí muchas veces se demora el trámite y los alumnos pierden un año de clase. Decirles que traigan todas las titulaciones con la apostilla de la Haya en el consulado, les damos toda esa información. Les decimos que empiecen a ponerse las pilas con el catalán, porque aquí el sistema educativo es en catalán. Los derivamos a la página Web de la Generalitat para aprender catalán (Parlacat), de tal manera que puedan tener alguna noción y perderle miedo. Les decimos ‘váyanse mentalizando porque cuando lleguen aquí hay otra lengua y van a tener que aprenderla.’ Que vayan mentalizándose. Tenemos un programa para hacer talleres con los niños desde el verano durante las mañanas en las bibliotecas públicas, para empezar a preparar su incorporación en el sistema educativo en septiembre. Estas políticas nosotros vamos

intentando de forma proactiva que salgan y en ello hay un liderazgo político del alcalde, porque esto es un tema importantísimo. Desde el 2005 se nos dio las competencias para hacer el informe de vivienda para la reagrupación, eso es un rollo burocrático que tienes que cumplir, que tiene su función para facilitar la reagrupación, inspeccionar las viviendas etc. Pero de allí nosotros sacamos una política propia, que es la de acompañamiento, y con ella estamos llegando al 70% de las familias, que son 4 o 5 mil familias al año. Ahora que hay un flujo migratorio menor de irregulares, estamos llegando a muchísima gente, no a todos pero a la mayor parte de los que vienen a Barcelona, y con ello podemos actuar y dar información que creemos útil” (ESANAHUJA: 2013)

8.6.2.1. El pacto local por la inmigración (2008)

En el año 2002 el ayuntamiento de Barcelona logró firmar por unanimidad un pacto interpartidario en materia de inmigración que significó un consenso sobre ciertos temas prioritarios incluidos en el Plan de inmigración 2002-2007 y un compromiso de dejar el tema de la integración de los inmigrantes en la ciudad fuera de la competencia electoral. Dicho Pacto fue reeditado en el año 2008 también por unanimidad dando lugar a un nuevo plan de integración. El objetivo era ponerse de acuerdo internamente sobre las políticas de integración que estuvieran vinculadas estrictamente con las competencias municipales. Tal como explican el Director del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento y el Comisionado para la Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona en entrevistas concedidas para esta investigación:

“El plan local de BCN ciudad (2009-2011), esta consensuado con todos los partidos políticos incluso con el PP. Nosotros hicimos un pacto en 2002 por unanimidad y lo hemos vuelto a reeditar por unanimidad, y ¿cómo lo conseguimos? con negociación” (...) *“buscas negociaciones, buscas compromisos y acabas llegando a un acuerdo y con el plan de trabajo 2009-2011 logramos esa unanimidad y se presentó con todos los líderes políticos y el alcalde en una rueda de prensa. Hasta aquí nos ha ido muy bien porque en Barcelona ciudad, excepto en algunos casos puntuales que van saliendo no hay un debate partidista, hay un cierto proceso de responsabilidad por parte de todos los partidos políticos. En el tema de la lengua buscamos una solución de compromiso,*

el plan local hace referencia a ‘las lenguas’, buscamos una forma de redactarlo” (ESANAHUJA: 2010).

“En Barcelona el objetivo principal era el pacto político entre los partidos. Cuando yo llego aquí en el 2007 se plantea que había que actualizar el plan de 2002, el PP consideraba que no se sentían vinculados ya a ese pacto. Entonces un poco la idea era actualizar la hoja de ruta a las prioridades de inmigración del ayuntamiento y hacerlo sobre la base de conseguir el consenso político. El resultado del pacto de 2002 había sido positivo, en el sentido de que el debate del tema de la integración no fuera utilizado a nivel electoral por los partidos. Para el nuevo Pacto de 2008 lo que hicimos fue un trabajo interno, no fue participativo ni se publicó. Lo hicimos a partir de la negociación con los partidos, priorizando conseguir ese consenso, porque esto no era un plan estratégico de gestión de la diversidad y tal sino un plan de trabajo de inmigración del ayuntamiento de Barcelona.”(...) Tuvimos ocho meses de negociaciones en las cuales el objetivo era sumar a todos los partidos, e intentar que no se quedara ninguno descolgado, buscamos que especialmente el PP que era el mas complicado, desde un principio asumiera renunciar un poco a utilizar la inmigración como un tema electoral, lo cual era pedirles un gesto político importante. Finalmente se consiguió que todo el mundo pactara” (ETORRES: 2010).

En el proceso de negociaciones del pacto hubo dos temas clave sobre los cuales había posiciones diferenciadas con el Partido Popular y con CiU: el tema de la lengua y la identidad y el tema del control del padrón. Al tratarse de un pacto interno vinculado estrictamente a las competencias del ayuntamiento y a un conjunto de servicios concretos, se dejó entre paréntesis la discusión identitaria y sobre la lengua, remitiendo su desarrollo a un futuro plan de interculturalidad que se trabajaría participativamente con la sociedad civil. Igualmente sobre el tema del control del padrón se llegó a un acuerdo sobre la base de algunos consensos básicos como la necesidad de evitar el fraude en el empadronamiento municipal, al respecto los entrevistados señalan que:

“Los temas que había que conciliar eran dos: uno interno catalán que es el tema de la lengua, ¿catalán? ¿castellano? ¿que rol juega cada lengua en el proceso de acogida? y allí llegas a compromisos. Y el otro punto es con el Partido Popular, todo el tema de

la irregularidad, de la legalidad, pero al final con el plan de trabajo se llegó a un acuerdo” (ESANAHUJA: 2010).

“Siempre hay un tema que es de la lengua que en Cataluña levanta pasiones, entonces si que es verdad que fue uno de los escollos más complicados, es un tema que costó. Eso y el énfasis en los elementos de control del padrón. Nadie ponía aún en duda el tema del empadronamiento de los ilegales. Nadie dijo que no hubiera que empadronarlos, preocupaba el control del padrón, el hecho de que no hubiera fraude, de que hubiera inspección, el PP exigía mucho eso y estábamos de acuerdo porque tampoco queremos que haya fraude en el padrón, pero ellos querían que eso saliera muy explícito en el documento.” “Creo que a nivel local, en la gestión del tema de inmigración, hay un punto de sentido común que no te permite hacer demasiadas teorías sobre problemas que en un ámbito nacional o estatal sí son más complejos desde el punto de vista del discurso. Por ejemplo lo de la identidad puede quedar un poco más relegada en el ámbito local porque pones el acento en los servicios, en las realidades, en las prestaciones, en lo cotidiano, en la convivencia en las políticas de ocupación del espacio público y aquí finalmente las divergencias, evidentemente que las hay, pero también hay muchas posibilidades de que haya cosas muy importantes en las que ponerse de acuerdo y si hay voluntad política, llegar a un acuerdo es relativamente más factible” (ETORRES: 2010).

Si bien había un acuerdo acerca de la necesidad de implementar políticas de acogida para los inmigrantes y facilitar su integración. Los matices se daban en el énfasis que se ponía sobre las características de dicha integración, concretamente se discutía si se trataba de brindar un servicio de acogida que promoviera la integración desde una lógica de cohesión social o si además era necesario exigir ciertos requisitos. Y si ello era así el debate era si los requisitos se debían limitar al respeto a las leyes, a unos valores y estilos de vida o si también se harían extensivos a unas costumbres y tradiciones que por lo tanto sería necesario definir previamente. Las dos posiciones fueron explicadas por el Comisionado para la Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento y por la portavoz del partido popular respectivamente en entrevista concedida para esta investigación:

“El debate siempre es entre poner el acento en la acogida, en facilitar la integración o en la exigencia a los inmigrantes para que se integren. Creo que aquí hay elementos mas difíciles de conjugar y en los que algunos estarían mas de acuerdo en poner algún tipo de sistema para cuantificar los méritos de cada uno con respecto a la integración, o si es obligatorio o no hacer cursos, si hay que exigir un conocimiento de ciertas cosas para tener acceso a unos papeles o a una renovación. Creo que ese básicamente es el gran tema político. El énfasis político que cada uno le quiere dar en el mensaje es la clave: mientras tu dices, están aquí ya y seguirán viniendo, han venido por un efecto llamada de nuestro mercado de trabajo y no había una canalización para hacerlo formalmente, hemos aceptado durante mucho tiempo y nuestro propio enriquecimiento ha sido fruto del aprovechamiento de esa situación y ahora nos tenemos que preocupar de los derechos de esta gente y de la convivencia. Pero hay otros que ponen el énfasis en que tienen que respetar nuestras normas, nuestra cultura. Aquí reside el debate con el PP y CiU ¿hasta que punto el que llega se tiene que adaptar? ¿y a qué? ¿el cumplimiento de la ley es todo lo que puedes exigir?, ¿o se puede exigir además adecuarse a un estilo de vida, a unos valores, que van mas allá del cumplimiento de la ley? ¿Deben adaptarse también a unas tradiciones y costumbres? Este debate sobre la costumbre lo teníamos mucho con el PP” (ETORRES: 2010).

“Nosotros entendemos que debe de ser así, debe de haber un contrato de integración. Tu como ayuntamiento tienes la obligación de facilitarles la integración. Pero ellos deben acostumbrarse a cumplir las normas de convivencia y esto es útil para todos, lo que no podemos permitir es el consentimiento que a veces la izquierda tiene de permitir concentraciones o unas malentendidas ventajas que están formando guetos” (...)” Hay culturas como los latinoamericanos que son mas fáciles de integrar por la cultura común, el idioma, la religión, y hay otros que tienen religiones y culturas que limitan bastante su manera de hacer y de obrar. Nosotros pensamos que lo que hay que hacer con esa gente es ayudarle también, pero lo que no podemos es permitir que haya guetos en los barrios porque viene gente que continua con las tradiciones que tiene en otro país. Un cosa es que preserven y mantengan su cultura, la otra es que pretendan vivir aquí igual que en su país, porque Barcelona tiene sus normas, es una ciudad abierta y cosmopolita y por lo tanto lo que queremos es que todo el mundo se integre. Cada uno tiene sus particularidades, lo que no puede ser es que haya una fragmentación en algunos barrios en los que se está generando estas condiciones de

convivencia. Tenemos la Ley 4/ 2000 que se hizo en el gobierno de Aznar, modificada por la 8/2000 y ahora tenemos una ley que todavía es la que se modificó en el gobierno anterior y lo que intentamos es conciliar los cuatro criterios básicos que hemos defendido: orden, legalidad, integración, ayuda a la integración y exigencia de esfuerzo para integrarse para que puedan ser un ciudadano más” (ETELLER: 2013).

8.6.2.2. El Plan de Trabajo por la Inmigración (PTI) 2008-2011:

Este Plan se elabora también por consenso interpartidario y en él se plantea la necesidad de *“una estrategia centrada en la convivencia como condición ineludible de la cohesión social”* pues *“el modelo de integración de Barcelona debe encontrar su base en aquello que nos une por encima de aquello que nos separa”*. Se define *“la interculturalidad como característica central de la política de inmigración de la ciudad para fortalecer la convivencia y la cohesión desde una visión integral del hecho migratorio”* y se propone consolidar una estrategia propia, *“una forma “barcelonesa” de entender y abordar el reto de la convivencia en la diversidad”*, *“basada en el convencimiento de que la responsabilidad no es exclusiva del gobierno sino del conjunto de la sociedad”* (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, p.6)

Este nuevo Plan reconoce los principios teóricos y el marco global del anterior adaptándolo a la nueva realidad. Entre los principales retos se menciona la necesidad de: evitar los procesos de segregación y la aparición de nuevas desigualdades, fomentar el diálogo, el intercambio y la interacción positiva entre los ciudadanos, promover el acceso al catalán como factor de integración y cohesión social, integración de los jóvenes, reagrupados y segundas generaciones, prevención y regulación de conflictos, favorecer la movilidad social con igualdad de condiciones, combatir rumores y tópicos sobre la inmigración, gestión de la pluralidad religiosa, poner en marcha políticas de igualdad hombre-mujer, combatir la discriminación y el racismo (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, p. 70).

Los pilares del PTI son: garantizar igualdad de derechos y deberes y de oportunidades sociales de las personas en el marco de un Estado de derecho, (promover legalidad y derecho al voto). La adaptación cuantitativa y cualitativa de los servicios municipales, evitando desajustes entre la oferta y demanda de servicios que provoquen competencia

por recursos y exigiendo el compromiso de parte de las demás administraciones para mantener y reforzar el Estado de Bienestar. Y en tercer lugar el reconocimiento de la diversidad cultural, pero haciendo hincapié en los aspectos comunes sobre la base del patrimonio cultural de la sociedad de acogida y a partir del principio de interculturalidad (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, pp. 72-73). Las principales medidas del Plan de Trabajo de Inmigración pueden verse en el (Anexo: 17).

El PTI también contempla una estrategia de territorialización de las políticas de integración de los inmigrantes para ello se propone: reforzar el papel de los distritos en la política de acogida e integración de los inmigrantes, prestando apoyo a sus planes de integración y priorizando la coordinación de las políticas de inmigración y la colaboración con los distritos mediante su participación en la Mesa Transversal de Inmigración y por medio del Comité Territorial y la Comisión de Gobierno. También se propone diseñar proyectos específicos en el marco de estrategias integrales en algunos barrios con mayor porcentaje de inmigrantes. (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, pp.43, 70).

El seguimiento y evaluación del PTI, quedaría en manos de la Dirección de Inmigración del Ayuntamiento y del Comisionado de Inmigración, quienes mantendrían una relación bilateral con cada sector y también a través de la Mesa Transversal de Inmigración. Además en el marco de la Comisión Política de inmigración del Ayuntamiento se establecerían unas reuniones periódicas (trimestrales) de los responsables políticos de inmigración de cada grupo para hacer un seguimiento detallado de la evolución y grado de cumplimiento del plan de trabajo (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, p. 94). El presupuesto estimado del PTI fue de 57'816, 496 distribuido en cuatro años 2009-2011), de este monto se destinó la mayor suma (poco más de 40 millones de euros) para las actuaciones en los ámbitos sectoriales transversales y en segundo lugar se priorizó el refuerzo y adaptación de la estrategia de acogida en la ciudad (8'740,229) (Ayuntamiento de Barcelona: 2008, p. 96).

8.6.2.3. El plan “Barcelona interculturalidad” (2009)

Una de las estrategias para alcanzar el pacto local por la inmigración fue dejar entre paréntesis los temas identitarios, vinculados a la lengua y a los modelos y visiones para

la integración de los inmigrantes remitiéndolos a la aprobación de un futuro plan de interculturalidad. Según el Comisionado para la Inmigración del Ayuntamiento el “Plan Barcelona Interculturalidad 2009” surgió de un proceso de discusión transversal entre todos los departamentos del gobierno local y de un proceso participativo en el que se discutió el tema de cómo abordar los retos y oportunidades de la diversidad existente y cómo construir una propuesta propia de interculturalidad:

“Una de las 80 medidas del Plan de Integración de 2008 fue hacer un plan de interculturalidad, que fuera más allá de este plan de trabajo (2008-2011), acotado a cuatro años, que aborda de manera transversal los temas de trabajo de una forma muy concreta pero sin una reflexión sobre qué principios deben conformar un modelo de gestión de la diversidad propio a nivel local en una ciudad como Barcelona. Se trataba de abordar el debate simplemente desde el reto que supone la diversidad y ya no hablar de inmigración, sino partir de una foto fija, de decir la ciudad ya es diversa, más allá de que sigan viniendo o dejen de venir, ya está la diversidad aquí y plantea toda una serie de retos respecto a la convivencia, a la cohesión, a las oportunidades y de que manera queremos abordar esto estratégicamente en los próximos diez años. Por tanto uno de los mandatos del PTI era hacer este plan de interculturalidad de manera participada a nivel de ciudad, no como el plan de trabajo y el pacto que fueron hechos desde los partidos, sino hacerlo desde el gobierno con la participación de todos los departamentos y luego con un debate de ciudad importante. Con mas de 250 entidades que se implicaron y luego se llegó a tres mil personas de una manera u otra, muy diversas. La reflexión más de fondo fue ver ¿cómo ha cambiado esta ciudad? ¿qué quiere decir interculturalidad? ¿que retos supone avanzar hacia una ciudad intercultural desde una perspectiva que no sea fragmentada sino global? ¿que quiere decir que toda la intervención municipal sea intercultural en cada uno de los ámbitos de los Departamentos del Ayuntamiento? (ETORRES: 2010).

Desde el punto de vista del Comisionado para la Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento uno de los aportes más innovadores de este proceso fue discutir la interculturalidad no sólo en función del fenómeno migratorio o de la convivencia social sino como parte de un debate más amplio sobre las características que debía tener el urbanismo para abordarla y aprovechar sus ventajas o sobre las posibilidades de

fomento económico y de inserción competitiva en el mundo global que la diversidad ofrecía a una ciudad como Barcelona:

“Desde esta visión transversal ha habido dos ámbitos un poco innovadores que pienso que hemos aportado al debate de la interculturalidad y que no se han planteado otros, que era el tema del urbanismo y cómo incorporar el discurso del urbanismo en el tema de la interculturalidad y también la promoción económica, cómo en una estrategia de promoción económica de la ciudad se traduce en oportunidad real el elemento de la diversidad. Cómo generar empleo, que a las empresas les vaya bien y cómo aprovechar las inversiones de fuera que vienen aquí, cómo generar tejidos, comercio de proximidad etc. Incorporar este debate al urbanismo y al área de promoción económica para decir la interculturalidad no es un tema social, de convivencia, de la inmigración, con la interculturalidad nos jugamos el futuro, si estamos de acuerdo en que la diversidad genera retos pero también oportunidades, ver de que mejor manera se minimizan o se abordan las complejidades y cómo se aprovechan las oportunidades. ¿Que oportunidades presenta la diversidad sólo el intercambio gastronómico? No es esto solo, y aquí uno tiene el debate por ejemplo sobre de que manera aprovecha ese capital humano que tienes en la ciudad a la hora de generar tus relaciones con Brasil o con China. Entonces hemos querido darle una perspectiva muy global a la interculturalidad, vincularla también al tema de posicionamiento económico, global de la ciudad. Si lo que te interesa es la convivencia, ¿que quiere decir eso en cada ámbito de la ciudad? ¿cómo te ha afectado a ti el aumento de la diversidad en la ciudad? ¿que quiere decir aplicar los principios de interculturalidad a tu sector? y ¿cuales son los puntos fuertes y débiles que tenemos ahora, para decidir lo que hay que hacer? y esto abarca a la promoción económica como al urbanismo, a la educación, a la cultura, etc. (ETORRES: 2010)

El Plan Barcelona Interculturalidad surge del interés por definir una estrategia propia y global de ciudad que permita alcanzar el doble objetivo de velar por la cohesión social y al mismo tiempo aprovechar las ventajas que se derivan de la diversidad cultural. El objetivo principal del plan era “definir una estrategia propia de ciudad para convivir en la diversidad” “Una estrategia política sobre cómo interpretamos y abordamos los retos que plantea el aumento de la diversidad sociocultural y aprovechamos sus potencialidades” (Ayuntamiento de Barcelona: 2009, p. 9).

Según la definición del plan el enfoque intercultural se sustenta en tres principios básicos: el principio de igualdad, el principio de reconocimiento de la diversidad y el principio de interacción positiva (Ayuntamiento de Barcelona: 2009, pp. 5-6). “La apuesta por el enfoque intercultural parte de la convicción de que el fomento de la interacción entre las diversas formas de expresión de la diversidad es más un tema local que autonómico o estatal. La interculturalidad exige una estrategia política porque la existencia de diversidad no implica la interculturalidad. La interacción se puede facilitar pero sobre todo se pueden eliminar las barreras que dificultan que las personas individualmente interactúen en igualdad de condiciones en un contexto de mayor diversidad” (Ayuntamiento de Barcelona: 2009, p. 6)

En el Plan se presentan los resultados del proceso participativo a manera de diagnóstico y resumen de las principales propuestas a partir de lo cual se coloca a la interacción - entendida como socialización normalizada de la diversidad en todos los espacios y ámbitos de la ciudad- en el centro de la estrategia intercultural de Barcelona. A partir de ésta constatación se formulan 10 ejes, 30 objetivos y 90 medidas todas ellas encaminadas a promover la interacción en el vecindario, la escuela, la superación de los prejuicios, el conocimiento mutuo, teniendo como base la movilidad social y la construcción de ciudadanía (Ayuntamiento de Barcelona: 2009, pp. 27-49)

Para garantizar los objetivos del Plan el Ayuntamiento se compromete a tomar las siguientes medidas (Ayuntamiento de Barcelona: 2009, p. 51):

- Impulsar un programa de formación y sensibilización de los trabajadores de los diferentes sectores municipales y de los distritos en gestión de la diversidad y políticas interculturales.
- Establecer una coordinación técnica del plan para garantizar su implementación, despliegue y seguimiento.
- Reforzar la transversalidad estableciendo un referente responsable en cada ámbito municipal y hacer un seguimiento periódico de su despliegue en el marco de los órganos de gobierno y las mesas transversales existentes.

- Reforzar los canales de comunicación y los espacios de colaboración con los distritos para apoyar y facilitar el despliegue de las medidas en el conjunto de barrios de la ciudad.
- Adaptar la web del Plan Barcelona Intercultural para que funcione como un espacio permanente.
- Evaluar el impacto de las políticas del plan a partir de los indicadores de resultados anexos.
- Elaborar un informe bianual con un diagnóstico completo.

En la práctica el Plan Barcelona Interculturalidad actúa como un paraguas que aglutina y da herramientas conceptuales a un conjunto de actividades desarrolladas en el nivel territorial y por las entidades del mundo asociativo de la ciudad, por ejemplo el Consejero del Ayuntamiento por el distrito de Ciutat Vella explica algunas estrategias para poner en marcha la propuesta de interculturalidad en su distrito:

“Actuamos con esta idea siempre de la interacción pero sin decirlo, hacer interculturalidad sin decir que hacemos interculturalidad, si dices: ‘vamos a programar una actividad para jóvenes alrededor del deporte’ lo que tienes que conseguir es que los que vengan sean plurales y a partir del cruce del interés mutuo por un tema o actividad se desata la interacción intercultural. Uno de los indicadores de la integración es la mezcla, o si hay sólo autóctonos o sólo inmigrantes en esta actividad. El indicador mezcla. Hay un proyecto que la idea es muy buena, se llama ‘Quedamos’, es para practicar catalán, tu haces una quedada con un grupo, pues ‘vamos a hacer una caminata y alguien nos va a explicar el patrimonio arquitectónico’, ahí acomodas a un grupo de 15 o 20 personas y alguien hace la caminata y explica en catalán, lo interesante es que el grupo sea un grupo mezcla 50%- 50%, a partir de eso surgen las relaciones, pero la excusa es la caminata. La idea es practicar el catalán pero las dos excusas son aprender algo interesante practicando catalán y relacionarte. La idea es muy buena, está bien, pero los indicadores de mezcla son bajos. Haces esfuerzos para atraer a inmigrantes y van, pero aun hay pocos. Hay mas autóctonos (EFUAD: 2010).

8.6.2.4. Los Planes Educativos de Ciudad (PEC):

El movimiento internacional de las ciudades educadoras se puso en marcha en los años 1990s y tuvo su primer Congreso internacional en Barcelona 1997, que además fue la primera ciudad en implementar un PEC. Dicho movimiento recoge la voluntad de las ciudades reunidas, de trabajar a favor de la calidad de vida de la ciudadanía, considerando la ciudad como un espacio idóneo para poner en marcha unas políticas educativas transversales y de proximidad (Alegre et al. 2006, p. 82). El principio es que la ciudad, sus agentes, redes sociales y urbanas así como sus equipamientos sean espacios educativos, ya sea de manera formal (sobre la base de una planificación de objetivos y metodologías) como informal (mediante los procesos informales de socialización de sus ciudadanos y ciudadanas). A partir de 2003 la Diputación de Barcelona tomó parte de manera más clara en el desarrollo de los PEC, especialmente cuando la experiencia trascendió el área metropolitana de Barcelona para convertirse en una red de municipios más amplia. Desde el período 2004-2007, la Diputación colaboró con asesoría y financiación introduciendo cambios en la metodología y dando lugar a los denominados PEC de segunda generación. Esta colaboración de la Diputación fue facilitada por la afinidad con el gobierno de Barcelona en manos del PSC, pues el área metropolitana de Barcelona, tradicionalmente del PSC hasta 2011, tiene un peso importante en la definición de la composición de la Diputación (Alegre et al. 2006).

Tal como explica el gerente del Instituto Municipal de Educación del Ayuntamiento de Barcelona (IMEB):

“Lo de PEC proviene de una asociación internacional de ciudades educadoras compuesta por 450 ciudades de todo el mundo, que presidimos en BCN y que nosotros hemos empujado y básicamente sustentamos en su oficina de BCN. Esta asociación quiere promover los valores y los principios de la Carta de Ciudades Educadoras, es decir, la idea de que las ciudades pueden llegar a ser un espacio absolutamente educador, que la educación no sólo ocurre en la escuela y que además esta puede darse desde los 0 hasta los 100 años. Esta idea se desarrolló a través de redes territoriales en varias ciudades del mundo. En España tenemos una red, pero es en Cataluña donde la iniciativa del PEC está mas desarrollada, en otras ciudades puede ser que tengan otros proyectos de gobernanza en este marco que pueden llamarlo de

otra manera. La FEMP por ejemplo lo entiende y lo reconoce, pero al Ministerio vamos cada mes a explicarlo y algunos ministros son más sensibles lo entienden pero otros menos, para ellos es difícil entender que se produzca educación por fuera de la escuela” “Los PEC se implantan en 1990 cuando tiene lugar el primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras en Barcelona. En 1994, se constituye la asociación internacional que ahora tiene 400 ciudades, en 1999 se hace el primer proyecto educativo con lo que en este curso 2009-2010 se cumple el décimo aniversario del PEC” (EMARTOREL: 2010)

La experiencia de los PEC posteriormente tuvo influencia sobre el Pacto Nacional por la Educación de Cataluña, donde se recupera elementos introducidos desde la década de los 1990 en el nivel local (PEC) para introducir una visión más amplia de la educación, reconociendo el significado del entorno y la necesidad de profundizar el papel de los municipios en las dinámicas y políticas educativas, lo que por ejemplo dio lugar al desarrollo de las experiencias de las Oficinas de Municipales de Escolarización (OME) y los Planes Educativos de Entorno (PEE) (Diputación de Barcelona/IGOP, 2005). Todas estas experiencias se orientan hacia la integración de los inmigrantes dentro de una lógica transversal que además de la escuela considera al entorno como un factor clave en el desarrollo de la interculturalidad y son recogidas en los diferentes documentos y planes de integración de los inmigrantes del ayuntamiento. Según explica el gerente del IMEB, los PEC funcionan con una lógica transversal que se formaliza o legitima a través de una Comisión al interior del ayuntamiento, sin embargo la efectividad de la transversalidad descansa sobre todo en las buenas relaciones personales con profesionales o interlocutores en un nivel técnico en cada área del ayuntamiento, especialmente con el área de inmigración que a su vez también funciona con una lógica transversal a partir de sus propios planes de integración e interculturalidad:

“Tenemos la comisión Barcelona Ciudad Educadora, que es transversal a todas las áreas municipales (urbanismo, seguridad, inmigración, etc.) para trabajar todos los temas transversales de educación. Con inmigración tenemos mucho contacto, también a través del Plan de inmigración y el de interculturalidad. Más que un gran proyecto lo que tenemos es ciertos mecanismos que permiten que la transversalidad ocurra y sobre ello te puedo confirmar que las redes formales legitiman los espacios, pero son las

informales las que mueven la máquina cada día. La red formal es la Comisión pero después tenemos las relaciones profesionales, porque las relaciones informales y redes se producen si somos capaces de identificar a homólogos en otras áreas, de encontrar interlocutores validos.” (EMARTOREL: 2010)

Además de la transversalidad el otro elemento que permite a los PEC funcionar como herramientas de gobernanza educativa es el tejido asociativo o “*xarxa educativa*” de la ciudad, de tal manera que el PEC funciona como un gran paraguas donde se aglutinan las iniciativas del mundo asociativo y donde el ayuntamiento a través del IMEB subvenciona actividades diseñadas conjuntamente, tal como lo explicaron los funcionarios entrevistados:

“Los PEC son financiados por nosotros como ayuntamiento y nosotros subvencionamos a los de la xarxa. Pero no les damos subvenciones sino que ponemos recursos en programas que hacemos conjuntamente con ellos. Nuestro programa estrella es el de ‘Tiempo Educativo Compartido,’ todo el tema de juntar las ofertas extraescolares que hay en las escuelas dentro de una misma oferta del barrio y que todo el barrio tenga una oferta en diferentes escuelas el objetivo es abrir las escuelas no sólo a la comunidad de alumnos sino a todo el barrio, abrimos los patios los sábados y domingos y pagamos a monitores del tercer sector para que acompañen estas actividades, además este programa tiene un equipo ejecutor” (EMARTOREL: 2010).

“En el Departamento de Educación de Barcelona hay dos paquetes, uno es el que tiene que ver con nuestra participación en el sistema regular educativo a través del consorcio de educación donde participamos con la Generalitat en un 60% y 40% respectivamente. El otro si es enteramente nuestro y lo financiamos solos, que es el paquete de Barcelona como ciudad educadora o PEC. Se trata de entender a la ciudad como un agente en el contexto educativo, y se requiere por tanto mecanismos de compromiso social para que esto sea posible, para poner en marcha los PEC se cuenta con los distritos municipales y con la red (xarxa) educativa de la ciudad” (ECOLMENARES: 2010).

Por su parte el representante de la Plataforma Tot Raval que agrupa a más de 60 asociaciones del barrio de El Raval en Ciutat Vella explica la relación entre el movimiento asociativo y el ayuntamiento con respecto a los PEC:

“En el Raval hay un movimiento asociativo muy rico que se autorregula dependiendo de las necesidades que hay en el territorio. Una de ellas es apoyar a la población inmigrada en su normalización. Desde la fundación puedo darte una idea de lo que se está haciendo desde varias asociaciones, las respuestas desde el movimiento asociativo son bastante rápidas y contundentes, nos lo repartimos de forma natural entre las administraciones y asociaciones. Por parte del ayuntamiento está el plan educativo de entorno que nació hace 5 años. El plan educativo de entorno de El Raval dicen que es uno de los mejores de Cataluña, yo creo que es mejorable. Lo importante es tener en cuenta el entorno educativo a la hora de capacitar a los jóvenes, esto se hace a través de diferentes acciones que las asociaciones definen: aprender catalán a través de la música, irse de paseo fuera de El Raval, etc. Favorecer algunas de las acciones que como entidades no puedes llegar a hacer, pero con este plan (PEC) sí. La única pega que le pongo al plan es que desde que se definió no se ha vuelto a hacer una evaluación. En el 2005 cuando nos enteramos de que iba a venir un plan educativo de entorno convocado por el ayuntamiento hubo una participación muy elevada de las asociaciones, para la formulación y aparecen sumadas algunas de sus mejores prácticas, pero a partir de entonces no se modificaron. La gran queja de las entidades es que no se ha hecho ninguna evaluación, no se conocen las necesidades nuevas cada año. Da la sensación de que el PEC es como un mercado de acciones, como ponerlo frente a los institutos o escuelas y que puedan decir: yo compro esto, yo compro aquello. La fundación Tot Raval hace muy poca intervención en el territorio, nosotros coordinamos, somos 60 asociaciones de empresas y personas de todos los ámbitos, cultural, económico y social, y nuestro trabajo es coordinar los esfuerzos sumar los esfuerzos para optimizar los recursos” (ETOTTRAVAL: 2010).

De otra parte la iniciativa de los PEC se encuentra en un proceso de territorialización, donde se busca coordinar las intervenciones de la “xarxa educativa” en los diez distritos de la ciudad para dar forma a la idea de Barcelona como ciudad educadora, pero también se trata de incorporar el componente de interculturalidad siguiendo las direcciones del Plan Barcelona Interculturalidad, para entender a Barcelona como un

cruce de culturas, este trabajo se hace a partir del fórum de trabajo sobre educación e inmigración donde participan las asociaciones que se dedican a ambos temas y además existe un esfuerzo de territorialización tanto desde el área de inmigración como en educación a partir de sus respectivos planes, según el gerente del IMEB:

“Hemos tenido dos grandes planes de acción: 2002-2006 y 2007-2011, se han definido 56 proyectos educativos. El primer PEC fue muy centrado en la ciudad de Barcelona, para el segundo uno de los retos que nos planteamos y que hemos cumplido en un 50% es desarrollar PEC territoriales en los distritos, descentralizar este proyecto educativo y para ello hemos hecho una focalización pasando de 56 proyectos a 11 proyectos estratégicos. Los PEC se coordinan a través de los distritos con las Juntas, y actualmente nuestro gran reto es como nos coordinamos con los 10 distritos” (...) “El PEC es todo aquello que tiene que ver con los espacios educativos que van mas allá de la escuela, la ligazón entre las familias, el territorio y los centros educativos. Se trata de concretar la idea de Barcelona como ciudad educadora, de que se educa en la escuela y también fuera de ella. Para ello el instrumento de gobernanza educativa que usamos es el PEC, con cinco objetivos marcados, uno de ellos es el de entender a Barcelona como un cruce de culturas. Para poner en marcha esta propuesta tenemos un fórum de trabajo sobre educación e inmigración que junta a todas las entidades que trabajan en temas que tengan que ver con las personas inmigradas, escuelas, asociaciones, ONG, etc., y el PEC es el gran paraguas de todas sus actividades” (EMATOREL: 2010).

El consejero del Ayuntamiento por Ciutat Vella también precisa este tema:

“Desde la descentralización nos encontramos en el momento de ir poco a poco adaptando todas las propuestas que hacen los territorios, no es lo mismo Ciutat Vella donde en algunos barrios tenemos casi el 50% de inmigración que el Sarriá. La territorialización es un gran reto pero esta a punto de lograrse. En Barcelona vayas al distrito que vayas te das cuenta que las formas de gobernar de cada distrito son diferentes totalmente, algunos tienen mas gente mayor y hacen otra cosa, otras prioridades, etc. Ahora tenemos un nuevo aliado que es el plan Barcelona Interculturalidad, porque añade la inmigración como eje transversal a todos los ámbitos y la educación la trata de una manera esencial, habla de la educación de los

recién llegados, los que ya llevan tiempo aquí y sus hijos. Plantea que todas las personas que han llegado en algún momento ya están aquí y ahora toca interactuar. Absorber a todas estas personas desde una visión muy abierta pero también transversal (ESAOU: 2010).

Alegre y Subirats destacan que los Proyectos Educativos de Ciudad (PEC) establecen un compromiso ciudadano e institucional con la educación y son instrumentos que permiten al conjunto de la ciudadanía intervenir, con el apoyo del ayuntamiento, en la priorización de los objetivos, principios, metodologías y programas que han de guiar a acción educativa de la ciudad. Los PEC intentan materializar formulas de gestión corresponsable donde se encuentran representantes de distintos estamentos de la administración local y autonómica en juego y redes coparticipadas con intereses generales que pueden ser diversos en función de las particularidades del contexto en que se ponen en marcha. El objetivo es coordinar y estructurar los diferentes ámbitos, espacios y acciones educativas de la ciudad (Alegre & Subirats: 2007). En el curso 2006-2007 se habrían puesto en marcha cerca de 40 PEC en Cataluña y la experiencia se habría ido extendiendo hacia otras ciudades españolas (Diputación de Barcelona & IGOP, 2005).

El Plan de Acción 2004-2007 del PEC de Barcelona se concretó en el desarrollo de 58 proyectos liderados por diferentes instituciones y entidades agrupadas en 8 ámbitos. Recoge la experiencia acumulada en la fase anterior y la propuestas del proceso participativo, actualizando el diagnóstico del año 2003 evaluando la etapa anterior y determinando un conjunto de objetivos expresados en la declaración. De los ocho ámbitos de actuación temática del Plan anterior, se propone continuar con cuatro de carácter más global. Entre ellos construir una red educativa de la ciudad vinculado directamente con el Consejo Directivo y los tres restantes funcionarían como comisiones formadas por las entidades que participan en los proyectos y acciones adscritos, estos tres ámbitos están vinculados a su vez a cuatro foros: ciudadanía y convivencia, diversidad e igualdad de oportunidades y educación compartida. Posteriormente en el “El Compromiso ciudadano por una educación al servicio de la cohesión social” (Declaración del PEC de Barcelona, 2007) se propone convertir a Barcelona en un territorio educativo que conduzca y optimice todos los recursos y sus recursos humanos, sociales, culturales y económicos a favor del crecimiento de las

personas. Los objetivos prioritarios del PEC eran según el (Plenario del PEC, , 2008, p. 6):

- Desarrollar proyectos integrales de educación en red con la aportación de las familias, las escuelas, las entidades culturales, las asociaciones y empresas educativas, el mundo del trabajo y los medios de comunicación. Construir la red educativa de la ciudad: articular proyectos educativos de proximidad en un gran proyecto colectivo que potencie el uso de recursos y los resultados.
- La educación se entiende como responsabilidad compartida por tanto se busca mejorar el éxito escolar e igualdad de oportunidades, desarrollando desde la ciudad políticas que faciliten la autonomía y la flexibilidad de las instituciones educativas, el acompañamiento y la evaluación institucionales, la innovación educativa.
- Convertir a Barcelona en el crisol cultural del futuro, incrementar la capacidad educativa de las instituciones educativas formales y no formales para educar en la diversidad. El trabajo de las instituciones educativas debería contribuir a construir un marco de convivencia y cohesión social para una ciudadanía heterogénea. Una educación intercultural, abierta al conocimiento y reconocimiento de múltiples aportes culturales y a la creación de una cultura proyectada hacia el presente para avanzar en el terreno de los derechos de ciudadanía para todos.
- Los valores democráticos como base de la convivencia: la educación para la ciudadanía basada en los derechos y deberes cívicos, políticos y sociales se entendían como la base sobre la que se edificaba el PEC.

La estructura para la gestión de los PEC como instrumento de gobernanza estaba conformada por a) un Consejo Directivo (nivel de consulta y decisión), tiene la tarea de construir la red educativa de la ciudad, b) una Comisión delegada (nivel de coordinación), compuesto por la Oficina Técnica del PEC y la Comisión Técnica de Seguimiento, c) un nivel de Elaboración: dividido en tres áreas: Ciudadanía y Convivencia (Fórum educación y valores), Diversidad de Igualdad de Oportunidades (Fórum éxito escolar y Fórum educación e inmigración), Educación Compartida (Fórum educación y ocio) y d) un nivel de acción: a cargo de los Proyectos estratégicos (PE) y los proyectos de acción educativa ciudadana.

8.7. La estructura de gobernanza multinivel de las políticas de integración de los inmigrantes en Cataluña

8.7.1. Generalitat de Catalunya

Hasta el 2011 en la Generalitat existían cinco órganos a cargo de la gestión, coordinación y colaboración en la política de inmigración. En el nivel ejecutivo, el primero era la Secretaría para la inmigración (antes de 2003 Dirección de Inmigración), dependiente del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, encargada de definir la orientación política, proponer criterios para promover acciones coordinadas en todas las esferas de intervención de la Generalitat concernientes a la inmigración así como elaborar propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes. De otra parte la Comisión interdepartamental de Inmigración, creada en 2001, se encargaba de la coordinación y seguimiento de las acciones en materia de inmigración. Desde un enfoque transversal coordinaba la acción sectorial de los Departamentos de la Generalitat, colaboraba en el diseño y gestión de las respectivas políticas públicas que se relacionan con la población inmigrada y retornada, daba seguimiento y proponía actuaciones a los diferentes Departamentos de la Generalitat en el marco de los Planes de Ciudadanía e Inmigración, además de establecer las relaciones institucionales necesarias para la coordinación de las diversas actuaciones.

8.7.1.1. Los órganos de cooperación intergubernamental de la Generalitat:

La Generalitat contaba con dos órganos de Cooperación intergubernamental: la Comisión Mixta Paritaria Generalitat/entes locales y la Subcomisión bilateral Generalitat-Estado. La primera se encargaba de facilitar el marco de cooperación y coordinación entre la administración autonómica y los ayuntamientos. Estaba compuesta de forma paritaria y asumía las funciones que ambas acordasen. Pero la Secretaría de Inmigración adicionalmente, impulsó un grupo de trabajo similar que reunía a representantes de la Generalitat y de la Asociación Catalana de Municipios y la Federación de Municipios de Cataluña. Este grupo de trabajo se encargaba específicamente de analizar y comparar aspectos vinculados a la gestión de la diversidad desde el ámbito de la ciudadanía. Por su parte la Subcomisión Bilateral

Generalitat-Estado creada desde 2006 con la aprobación del nuevo Estatuto catalán se reunía hasta 2011 con una periodicidad variable en función de las necesidades.

8.7.1.2. Los órganos consultivos con la sociedad civil de la Generalitat:

Finalmente para coordinar la relación con las entidades y sociedad civil se creó la Mesa de Ciudadanía e Inmigración en el año 2008, como parte de un desarrollo del artículo 138 del nuevo Estatuto de Autonomía. La Mesa se encarga de la consulta externa y la participación de diversos (Zapata: 2009, p. 131, 132) y tiene por objetivo: a) fomentar la participación de la población inmigrada y retornada y del conjunto de la población en el seguimiento de los temas vinculados al hecho migratorio, b) contribuir a su incorporación al tejido asociativo de la sociedad catalana, sensibilizar a la sociedad catalana sobre el hecho migratorio y la no discriminación, recoger y hacer propuestas para responder a las necesidades específicas de las personas inmigradas. Está compuesta por un plenario como órgano central que trata las materias estratégicas; sus funciones son la deliberación y el debate sobre la acogida, la convivencia y la integración, el seguimiento de las políticas públicas, impulsar procesos participativos y elaborar informes o estudios. Está presidida por la persona titular de la Secretaría de Inmigración. Además la Mesa tiene una comisión permanente que debe encargarse de dar seguimiento a las políticas formuladas en el Plan de Ciudadanía y otros planes vinculados a las políticas locales, estatales y europeas y de impulsar y dinamizar grupos de trabajo y mesas territoriales. Los grupos de trabajo a su vez, tratan de forma especializada cuestiones específicas de inmigración y retorno, existen cinco grupos de trabajo: cuestiones jurídicas, mundo local, agentes económicos y sociales, refugiados, mujeres e inmigración. Adicionalmente se debía establecer Mesas territoriales en las Veguerías¹⁴⁴ para tratar aspectos relacionados a la inmigración con especial incidencia territorial, lo cual para 2011 aún estaba en proceso de implementación.

¹⁴⁴ Girona, Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre, Catalunya Central, Alt Pirineu y Aran y Barcelona.

8.7.2. Las subvenciones a los entes locales

Las Subvenciones de la Generalitat a los entes locales:

La integración de los inmigrantes y de los servicios de primera acogida fue asumida tempranamente como competencia impropia por los ayuntamientos, que por ser las administraciones más cercanas al ciudadano se encargaron de dicha tarea para garantizar la cohesión social. La financiación de estas actividades ha funcionado por medio de transferencias presupuestarias de la Generalitat a los diferentes sectores y también a partir de subvenciones. Otro mecanismo de financiación son los consorcios por ejemplo en el caso de la política lingüística donde participan la Generalitat y Barcelona o el Consorcio de Educación, donde se incluyen actividades para la integración lingüística y educativa de los inmigrantes. Desde la aprobación del Fondo de Apoyo a la Acogida de los Inmigrantes (FAI) la Generalitat distribuía el 60% de las transferencias estatales a los municipios, los cuales debían cumplir con el requisito de tener un plan de inmigración contemplando y adaptando a su realidad el catálogo de actividades señalado por el gobierno central a partir del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración nacional (PECI). Las subvenciones de la Generalitat se daban en las siguientes áreas:

- Servicio de primera acogida en el ámbito local: contratación de agentes de acogida, cursos de iniciación al catalán, proyectos de orientación laboral y asesoría jurídica en materia de extranjería, sesiones de conocimiento del entorno, servicio de traductores e intérpretes, elaboración de materiales específicos, proyectos de apoyo a los procesos de reagrupación familiar y acciones de acogida e integración de los catalanes retornados.
- Contratación de profesionales de gestión de la diversidad.
- Promoción de la igualdad de oportunidades: mejora de la capacitación intercultural de los profesionales de la administración, mejora de la capacitación individual de los inmigrantes, acciones para facilitar el acceso en igualdad de condiciones a los servicios y recursos (vivienda, salud, trabajo, escuela) refuerzo de servicios que muestran un incremento de usuarios por el incremento migratorio.

- Promoción y acomodamiento de la diversidad: acciones de fomento de la participación de los ciudadanos de origen extranjero en actividades diversas, acciones de fomento de la convivencia que promuevan el conocimiento mutuo y la sensibilización del conjunto de la población.

Las subvenciones del Estado central a los entes locales:

Adicionalmente a lo transferido por el FAI el gobierno central mantuvo entre 2006 y 2013 un programa de financiación directa a municipios que incluía a varios ayuntamientos pequeños de Cataluña y se concentraba especialmente en aquellos que se sentían agraviados por los criterios de distribución del FAI establecidos por la Generalitat. Éste programa que llegó a disponer de un presupuesto de 6 millones de euros y su objetivo era premiar a los gobiernos locales con buenas prácticas en materia de integración y promover el aprendizaje y difusión de programas innovadores. La iniciativa sin embargo fue impugnada todos los años por el gobierno de Cataluña ante el Tribunal Constitucional por invadir sus competencias.

Las subvenciones de la Generalitat al tercer sector:

En este rubro se financiaba a ONGs y asociaciones que desarrollaban tareas en los siguientes rubros: programas de acogida (competencias lingüísticas básicas, entorno laboral y social, ayudas de vivienda para personas en situación vulnerable, traducción e interpretación), programas de igualdad de oportunidades (formación para la inserción social, alfabetización, mejora de la capacidad individual), programas de integración (fomento de la participación y actividades culturales, fomento de la convivencia en los espacios públicos, gestión de la pluralidad lingüística, cultural y religiosa, sensibilización).

8.7.3. Ayuntamiento de Barcelona

Los pactos interpartidarios en el ayuntamiento de Barcelona entre 2003 y 2010 dieron lugar a la creación de una Comisión Política que se encarga de definir los lineamientos de la política de integración a través de un Plan de Trabajo. Adicionalmente hay un gabinete técnico que hace seguimiento a las acciones del plan a cargo del Departamento

de Inmigración. Al igual que en la Generalitat la política se concibe de forma transversal, estando el gabinete técnico a cargo de su coordinación interdepartamental con las demás áreas. La propuesta de interculturalidad del ayuntamiento para poner en marcha las políticas de integración de la diversidad ha quedado estratégicamente por fuera del plan de trabajo, de tal manera que el debate político sobre estos temas no impidiera el compromiso del pacto local interpartidario para desempeñar las competencias y funciones que tienen el ayuntamiento en materia de inmigración. Ello ha significado que adicionalmente se apruebe un plan de intercultural y que se nombre a un comisionado en materia de inmigración e interculturalidad encargado de impulsar y coordinar las propuestas y acciones del ayuntamiento a nivel transversal y también territorial (con los diez distritos). Sobre el funcionamiento de la transversalización en la implementación de las políticas y programas el Comisionado del Ayuntamiento en Inmigración e Interculturalidad manifiesta que el éxito de la transversalización en realidad recae en la mayor o menor disposición a colaborar de manera informal con determinadas personas:

“El tema transversal e interadministrativo..... es complicado...normalmente el primer teniente alcalde convoca a la mesa transversal que convoca a los gerentes de las diferentes áreas. Pero aquí hay dos factores: uno el peso político de quien impulsa esto y la voluntad política de cada área, y después las actitudes informales de los equipos con los que tú interactúas. Hay algunos que están más dispuestos a trabajar y otros menos, hay algunas áreas con las que trabajamos muy bien, y otras que no. Por ejemplo con el área de urbanismo nos va mal, pero la coordinación va muy bien con la agencia de Barcelona regional que es también de proyectos urbanísticos. Con educación depende porque hay dos organismos el IMEB y el Consorcio de Educación de Barcelona. Tenemos un problema porque el IMEB no tiene competencias sobre educación, ellos tienen competencias sobre las guarderías y sobre estudios artísticos, quien tiene competencias sobre las escuelas es el consorcio de educación de Barcelona y con ellos tenemos bastante relación mucho mas fluida. Son los que gestionan matrículas, profesorado, currícula, competencia. El IMEB gestiona el Plan Educativo de Ciudad que es un proyecto paraguas que es sobre entorno y estas cosas (ETORRES: 2010).

8.7.3.1. La coordinación en el nivel territorial: los distritos en Barcelona.

Con el auge del fenómeno de la inmigración los servicios de integración de los inmigrantes se han desarrollado de manera desigual en los barrios y distritos dependiendo de las características y patrones de asentamiento de la inmigración en el territorio. Desde el primer Pacto Local el ayuntamiento de Barcelona se propuso territorializar las políticas del Plan de acción local, las cuales a su vez incorporan el diseño de las prácticas que venían existiendo en el territorio en materia de acogida, de enseñanza de la lengua, etc. para intentar dotarlas de coherencia. Con la aprobación del Plan Barcelona Interculturalidad se pretende aprovechar la red existente en el territorio para implementar un modelo propio de integración de la diversidad. Éste proceso sin embargo es incipiente, manifestándose la tensión entre una mayor coherencia y coordinación de las políticas y programas y el aprovechamiento de la innovación y la creatividad de las prácticas territoriales y del tejido asociativo. Las competencias sobre acogida que recoge el nuevo Estatuto de Autonomía, la aprobación de una Ley de Acogida, la distribución del FAI (hasta 2012) y las propuestas del Pacto Nacional por la Inmigración, son elementos que a su vez muestran el interés de la Generalitat de desarrollar un modelo de integración nacional y dotar de coherencia y ciertos lineamientos básicos a las políticas de integración y acogida. Al respecto el Director del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona afirma lo siguiente:

“Con los distritos: tenemos mesas de coordinación territorial periódicas y después tenemos agentes de coordinación territorial en el territorio. Dos personas nuestras por distrito, que están trabajando coordinadamente con ellos, los de reagrupación familiar y los de las sesiones informativas grupales. Y después lo que hacemos nosotros es financiar proyectos de distrito, los distritos nos proponen proyectos y nosotros en función de diferentes criterios, decimos esto está bien o esta mal: los criterios son temas de integración. Para ponerte un ejemplo en Ciutat Vella priorizan el ámbito educativo, creen que la escuela es el sitio de proximidad y nosotros lo financiamos (ESANAHUJA: 2010).

Por su parte el Consejero de Ciutat Vella por el Ayuntamiento de Barcelona explica que:

“Desde la descentralización nos encontramos en el momento de ir poco a poco adaptando todas las propuestas que hacen los territorios, no es lo mismo Ciutat Vella donde en algunos barrios tenemos casi el 50% de inmigración que el Sarriá. Ésta territorialización es un gran reto pero esta a punto de lograrse. En Barcelona vayas al distrito que vayas te das cuenta que las formas de gobernar de cada distrito son diferentes totalmente, algunos tienen más gente mayor y hacen otra cosa, otras prioridades, etc. Ahora tenemos un nuevo aliado que es el plan Barcelona Interculturalidad, porque añade la inmigración de forma transversal a todos los ámbitos y la educación la trata de una manera esencial, habla de la educación de los recién llegados, los que ya llevan tiempo y los hijos de éstos. La propuesta es que todas las personas que han llegado en algún momento ya están aquí y ahora toca interactuar. Absorber todas estas personas desde una visión muy abierta pero también transversal. Aquí por ejemplo nosotros tenemos 329 asociaciones en todo el distrito que incluye 5 barrios, hay una asociación paraguas (Tot-Raval) que por ejemplo es una entidad de 3er nivel que aglutina entidades, plataformas y plataformas de plataformas en todo El Raval. Nosotros somos el corazón del corazón de Barcelona y vamos a tener un plan de barrios para el Raval sur, con una subvención que dan la Generalitat y el Ayuntamiento (50/50) son 20 millones de euros a invertir en cuatro años, en ocho ámbitos” (ESAU: 2010).

8.7.3.2. La coordinación con el tercer sector: la “xarxa” (red) de Barcelona y el proyecto de construir una política nacional en el Pacto Nacional por la Inmigración:

Las políticas de integración de los inmigrantes encuentran su origen en las intervenciones tempranas del tercer sector con organizaciones humanitarias como Cáritas, Cruz Roja o el colegio de abogados para acoger a los refugiados y también a los inmigrantes irregulares entre muchas otras. Las primeras acciones institucionales datan de 1989 cuando el ayuntamiento de Barcelona organizó una red con las principales asociaciones que venían trabajando en el tema subvencionadas por el ayuntamiento, creando el SAIER¹⁴⁵. Posteriormente entre 1992 y 1993 la Generalitat inicia sus intervenciones institucionales en integración de los inmigrantes extranjeros con la

¹⁴⁵ “Servicio de Atención a los Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados”

creación de una comisión que dará lugar a la elaboración de un Plan Interdepartamental de Inmigración. Dada la ausencia de competencias formales en la materia, en Cataluña como en otros lugares de España, la participación e influencia del tejido asociativo y de la sociedad civil es muy fuerte no sólo en los inicios de las políticas de integración autonómicas y locales sino también en su diseño, formulación, legitimación y estrategias de gestión en el territorio y los barrios. Con el tiempo sin embargo es evidente el desarrollo de una mayor intervención institucional tanto desde la Generalitat como del Ayuntamiento a través de la aprobación de planes de integración que buscan ordenar y dar coherencia a las prácticas sociales a la vez que se nutren de sus mejores iniciativas y modelos de intervención. Según el Comisionado para la Inmigración e Interculturalidad de Barcelona, en 2010 por ejemplo el ayuntamiento invertía 450 mil euros en subvenciones al tercer sector en políticas de acogida y 200 mil para proyectos sobre interculturalidad, para hacer seguimiento a éstas actividades contaba con técnicos, memorias, reuniones, elaboración de indicadores, etc. (ETORRES: 2010). Por su parte, la encargada del área de acogida del ayuntamiento explica lo siguiente:

“Las entidades nos piden subvenciones, los criterios para darlas son los objetivos del plan de acogida que hemos consensuado todos juntos, esto básicamente nos da una actualización muy importante. Intento hacer visitas a todas las entidades, aquí somos ocho con los técnicos de acogida que hacen sesiones de acogida y dos de despacho y tenemos a seis personas más en los distritos. La red de acogida es muy importante. La relación que tenemos con las entidades, para nosotros ha sido prioritaria, es la primera línea de trabajo que hemos hecho. Es difícil porque es muy amplia la red, es difícil seguir todos los proyectos de forma individual, la acogida no se hace en un solo espacio sino en espacios variados, en una mezquitta, en una asociación de vecinos o en otros centros: donde está la gente, en el contexto. A las personas que se empadronan les dan automáticamente la información de la sesión de acogida para que vayan si quieren y esto ocurre en todos los distritos donde se hace una vez al mes, excepto en Ciutat Vella donde se hace todas las semanas. Pero esto de que automáticamente te avisen de la charla de acogida sólo ocurría antes en Sants- Montjuic y se consiguió desplegar la iniciativa en el resto de distritos. Otro tipo de sesiones, son las itinerantes, para llegar personas que llevaban tiempo aquí pero que no querían tener

información básica del entorno. Nos hemos puesto en marcha para llegar a ellos, facilitando estas sesiones de acogida a la carta (EVERASEGUI: 2010).

Finalmente la responsable del Consejo de Inmigración del Ayuntamiento explica las características de su funcionamiento como órgano consultivo y destaca su importancia particular como espacio de participación de quienes aún no tenían derecho al voto:

“El consejo es un órgano participativo y consultivo con el tejido asociativo de las entidades de inmigrantes de la ciudad, también participan cuatro entidades que no son de inmigrantes pero que son interlocutoras que deben tener voz como: Comisiones obreras, UGT, la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Ciudad y el Consejo de la Juventud de la ciudad. Hay observadores que pueden intervenir en los plenarios que son técnicos municipales de diversas áreas. En el Consejo hay una representación de los diferentes continentes. El ayuntamiento de Barcelona tiene bastantes consejos municipales de diferentes temas o sectores de población, el sector asociativo de estos temas puede intervenir, recomendar hacer seguimiento de las políticas. Pero el de inmigración tiene doble importancia porque las personas extranjeras no pueden votar por tanto no solo es un espacio que se crea para conocer su opinión, sino para que puedan intervenir en el diseño de las políticas que se producen en la ciudad. Justo ahora estamos actualizado las normas reguladoras del consejo, lo que se hace de forma participada, porque según las antiguas normas reguladoras, las entidades intervenían sólo en aquellas normas que les afectaban como personas inmigrantes. Pero hay un discurso político que se va transformando año tras año, y en ese nuevo discurso ahora se trata de considerar a toda persona que viva en Barcelona como parte de la ciudad, entonces que en la finalidad del consejo solo se dediquen a sus problemas es contradictorio, por ello se acordó que ellos no solo quieren intervenir en aquellas políticas y servicios para inmigrantes sino en la construcción de toda la ciudad. Lo que percibo es que hay un animo de abrir un poco mas el Consejo a otras entidades que trabajan con inmigrantes o académicos, pero si abres demasiado la puerta a los autóctonos se teme que los inmigrantes pierdan su poder de interlocución teniendo en cuenta que no votan, entonces se abrirá mas el arco pero se establecerá una cuota o discriminación positiva hasta que tengan derecho al voto.(...) Hay una dificultad institucional para comunicar lo que se decide en el consejo a la Generalitat por ejemplo, el consejo no es como ayuntamiento y no necesariamente el ayuntamiento de

Barcelona asume la misma posición del Consejo. Nosotros somos un consejo municipal, podemos posicionarnos, pero simplemente eso (EGONZALEZ: 2010).

A partir de los años 2005-2006 con la aprobación del FAI por parte del gobierno central y del Nuevo Estatuto de Autonomía que reconoce las competencias de la Generalitat en acogida e integración de los inmigrantes, tiene lugar un proceso de mayor institucionalización de la política de integración con el paso de la elaboración de planes a la aprobación de normativa como la Ley de acogida que contempla su propia memoria económica, lo que va en la línea de un intento de la Generalitat de reforzar los instrumentos de federalismo cooperativo (subvenciones, financiación, distribución del FAI) para dar forma a una política nacional de integración de los inmigrantes. Ésta nueva política se caracteriza por un contenido identitario más explícito donde la lengua, la ciudadanía residente y la cultura pública común ocupan un lugar central. Pero además las intervenciones contemplan un cierto nivel de centralización en la formulación y diseño de las políticas que sin embargo encuentra cierta resistencia, por lo menos en el nivel conceptual, desde el ayuntamiento de Barcelona donde se defiende un modelo más abiertamente intercultural que otorga un papel central a la red o “*xarxa*” de actores en el territorio. Éstas tensiones en el nivel conceptual y en el distinto énfasis puesto por cada nivel de gobierno y por los partidos a cargo del área de inmigración no impide sin embargo la colaboración intergubernamental siguiendo un modelo de federalismo cooperativo que funciona sobre la base de transferencias y subvenciones y que además fue dinamizado indirectamente por el gobierno central con la creación del FAI. Sobre las tensiones con el ayuntamiento acerca del modelo de gobernanza de la política de integración en el contexto de elaboración del Pacto Nacional por la Integración el Secretario de Inmigración de la Generalitat y el responsable del Gabinete Técnico de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona expresaron sus posiciones:

“Cuando el Ayuntamiento de Sabadell me mostró su oficina de acogida, la gestionaba una entidad a la que tengo mucha simpatía y que me parece muy respetable, pero que daba todos los servicios a los inmigrantes a 300 metros del Ayuntamiento. No era un edificio con columnas y banderas, era una cosa para los inmigrantes. Muy bien, son muy buena gente. Pero nosotros queremos una acogida institucional y por eso mi mejor operador en Barcelona es el Ayuntamiento sin duda y compartíamos muchas cosas. Entonces donde debe de dirigirse un inmigrante para hacer lo que sea, es a la oficina

de atención ciudadana donde va cualquier ciudadano. (...) Hay que tener un trato institucional y eso yo se los decía porque es muy importante. Que la bienvenida a cualquier persona que llega a un país se le de en la casa de los ciudadanos. En una oficina con banderas y unas columnas bien majas a la entrada y quien le da la mano sea el señor alcalde. ¿Sabes la potencia que tiene esto como mensaje ciudadano? No puede ser que los reciba una ONG que se preocupa de los parados, de los que tienen problemas. No, no no, eso es importantísimo. Entonces yo en todos los ayuntamientos que he visitado les decía: ‘oigan dediquen una hora al mes a darle la bienvenida a los nuevos ciudadanos.’ Porque es muy importante que tengan como referencia un elemento de autoridad y darles un mensaje claro y justo” (EAMORÓS: 2013).

“Había una discusión sobre las organizaciones de los inmigrantes, que papel jugaban, había una posición sobre si había que potenciarlas o no, nuestra posición es que si, que las asociaciones de inmigrantes juegan un papel de afinidad emotiva para muchos inmigrantes, que no van en contra del asociacionismo de la ciudad, todo lo contrario, lo enriquecen, es más asociacionismo de otro tipo, y como hay asociaciones de cultura, de deporte etc., bueno pues también hay eso. Lo que tenemos que hacer es potenciar las relaciones del asociacionismo inmigrante con el resto del asociacionismo, incorporarlo hacia estas relaciones. Entonces había otras posiciones de algunos técnicos de la Generalitat que no eran de inmigración sino de otra área, que veían el asociacionismo de los inmigrantes como algo clientelar, folklórico, que no aportaba. Nuestra discusión era esa, pero en las negociaciones del Pacto tampoco sale mucho, el tema de la asociación sale, pero poco. Para nosotros la participación inmigrante es importante desde muchos puntos de vista: desde el punto de vista individual, cómo se incorporan los inmigrantes en el asociacionismo existente en la ciudad, lo que queremos es que se abra, que tenga conexiones con otro asociacionismo, que participen en los consejos municipales de la ciudad como residentes” (ESANAHUJA: 2010).

8.7.4. ¿Y la Unión Europea?

Existen aún pocos estudios empíricos que tomen en cuenta las nuevas limitaciones y oportunidades abiertas por la “europeización” de las políticas de inmigración desde una perspectiva institucional. Favell y Geddes por ejemplo se preguntan si estarían surgiendo nuevas formas de movilización o acción política que puedan asociarse

directamente con la emergencia de normativa europea sobre libre circulación, inmigración y asilo. Su conclusión es que las oportunidades de movilización de actores a nivel supranacional para incidir sobre las políticas nacionales de inmigración serían muy limitadas y que el campo emergente de la política de inmigración europea estaría por el momento circunscrito a una cierta élite de actores con capacidad y vínculos para moverse y hacer *lobby* en Bruselas (Favell & Geddes: 1999, p. 3-4). Dentro de estos actores distinguen a ciertas ONGs paraguas como el *Migration Policy Group*¹⁴⁶ cuya labor de *advocacy* e intermediación a favor de los derechos de los inmigrantes tiende a ser promovida por sectores de la Comisión y el Parlamento Europeos como estrategia para impulsar o legitimar procesos de gobernanza que contrarresten tanto la lógica predominantemente económica de la Unión Europea, como la presión del Consejo por mantener las dinámicas europeas dentro de un marco de relaciones intergubernamentales, limitando el desarrollo de procesos de gobernanza supranacional. Otros actores clave serían los vinculados a las políticas de control en el marco de la libre circulación: militares, policías expertos, consultores y empresas dedicadas a la venta y provisión de sistemas de seguridad y control cuya lógica de acción sería opuesta o contradictoria con la de los intereses representados por el *Migration Policy Group* (Favell & Geddes: 1999, p.10-14).

Sin embargo estos autores destacan el espacio que la UE y la Comisión Europea ofrecería a las ciudades y regiones en su esfuerzo por “cortar camino” frente a determinadas políticas domésticas sobre las que no pueden incidir. Estos espacios serían posibles gracias a los fondos europeos para la financiación de proyectos de desarrollo regional o urbano que en muchos casos se destinan a políticas sociales de integración de minorías e inmigrantes y que además permiten el surgimiento de estrategias de cooperación entre regiones y redes transnacionales de ciudades (Favell & Geddes: 1999, p. 14-15).

¹⁴⁶ El MGP tiene sus orígenes en un grupo religioso ecuménico denominado “*The Churches Commission for Migrants in Europe*” (CCME) y se posiciona como una organización paraguas para una variedad de otras actividades humanitarias, situándose en el centro de una extensa red de activistas de minorías étnicas que buscan tener un puerto de entrada a la UE, para lo cual además recibe una importante financiación de la Comisión Europea. Según Favell es curioso que el MGP haya trasladado a Bruselas este estilo de intermediación de la iglesia como principal o único actor en la asistencia y defensa de las necesidades de los inmigrantes y minorías étnicas, dejando de lado la intervención de los partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones, extendiendo un modelo que sería típico de los países del sur de Europa (Favell & Geddes: 1999, p. 11-12).

La guía de entrevistas aplicada durante el trabajo de campo a perfiles de los tres niveles de gobierno en España incluyó preguntas específicas para determinar la influencia de la UE sobre la formulación de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes ya sea por medio de la difusión de iniciativas, modelos o fuentes de financiación. De los resultados de las entrevistas se desprende que la Unión Europea tiene una influencia muy limitada en materia de integración de los inmigrantes. Básicamente su influencia ocurre en el debate sobre las políticas de control de la inmigración, como justificación del endurecimiento de las medidas contra la inmigración regular para cumplir con el compromiso de proteger las fronteras de la UE. Durante el gobierno del PSOE se impulsó un modelo de cooperación internacional muy fuerte con los países emisores para evitar la llegada de inmigrantes irregulares de un lado, y con la Unión Europea del otro, para promover la creación de FRONTEX una agencia que agilice las acciones conjuntas para el control de las fronteras. De otra parte según explicaron los funcionarios del gobierno central entrevistados, fue durante la presidencia española de la comisión europea (2010) que España impulsó con fuerza la incorporación del tema de la integración de los inmigrantes en el debate europeo, situándose a la vanguardia frente a los demás países europeos. (ECORBACHO: 2010, EMOGO: 2010). La Unión Europea sin embargo ha jugado un papel instrumental en la estrategia de construcción y legitimación de un modelo nacional de integración de los inmigrantes por parte de Cataluña a través de su participación en el Comité de las Regiones, donde desde 1994, logró introducir la propuesta de impulsar una asociación de la ciudadanía con la residencia por oposición a la pertenencia a un Estado nacional de cara a la construcción de una ciudadanía europea. Éstos desarrollos han sido aprovechados posteriormente por Cataluña para legitimar la construcción de un modelo propio de integración de los inmigrantes basado en el concepto de *ciudadanía residente*, por oposición al del Estado nacional español (Zapata: 2012).

9. ANÁLISIS DE LOS CASOS: LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN QUEBEC Y CATALUÑA ENTRE 1995-1999 y 2011.

9.1. Las relaciones intergubernamentales y la formulación de la política de integración de los inmigrantes en Quebec (1995-2011).

Lo primero que hay que destacar del caso de Quebec es la centralidad que tiene la política de inmigración en Canadá y el hecho de que sea una de las pocas competencias concurrentes en un arreglo federal dual, lo que convirtió a ésta arena de políticas en un espacio central para las relaciones intergubernamentales entre 1960 y 1990. De esta manera los cambios en el sistema migratorio canadiense pueden explicarse y forman parte en si mismos de las tensiones y los acomodos asimétricos en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales federal-provinciales a lo largo del tiempo.

En este marco y hasta 1991 la confrontación entre Quebec y el gobierno federal va a girar como es lógico en torno al poder, los recursos y la jurisdicción de las políticas, pero también sobre la base de discursos y relatos acerca de la identidad y la nación. Este proceso de construcción de un discurso sobre la inmigración y la identidad tanto por parte de Quebec como del gobierno federal ha sido ampliamente estudiado¹⁴⁷. Lo central para nuestra investigación es que durante ésta etapa y hasta mediados de los 1990s, se pone en marcha el entramado institucional y el modelo de relaciones intergubernamentales que enmarcará la formulación de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes en Quebec durante nuestro período de estudio (1995-2011).

En términos institucionales éste acomodo se tradujo en la repatriación de la Constitución y la aprobación del *Charter of Rights and Freedoms* en 1982 y posteriormente de un acta de multiculturalismo en 1988 por parte del gobierno federal de un lado, y del otro, en la aprobación de la Carta de libertades y derechos de Quebec en 1974 (*Charte des Droits et Libertés de la Personne*), en la firma del acuerdo de

¹⁴⁷ ver entre otros autores: (Kostov: 2008, Leslie: 1988, Gagon & Iacovino: 2007, Redondo: 1996, McRoberts: 1997, Blad & Couton: 2009).

inmigración entre Canadá y Quebec (1991) y en la aprobación de una serie de Declaraciones de Políticas en materia de inmigración por el gobierno de Quebec, de las cuáles la más importante ha sido la Declaración: “*Au Quebec pour bâtir ensemble*” (1990) (“Un Quebec para construir juntos”), piedra angular de la política intercultural quebequesa.

Las reglas de juego:

Para alcanzar el objetivo (a) de esta investigación: “*describir las características de las relaciones intergubernamentales en el campo específico de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes durante el período señalado*”, se tomará en cuenta sus elementos centrales a partir de lo desarrollado en el marco teórico de esta investigación: balance entre la cooperación y el conflicto, resolución de disputas, grado de institucionalización y formalización, papel de las instituciones de RIGs como espacio para la toma de decisiones, equilibrio de poder entre los niveles de gobierno, papel de los gobiernos locales (Simeon: 2001).

En cuanto a las relaciones de conflicto o cooperación, puede afirmarse que de cara a la política de integración de los inmigrantes, la etapa de relaciones intergubernamentales centradas en el conflicto y la confrontación se cerró en 1995, después del fracaso del último referéndum sobre asociación política y económica con Canadá convocado por la provincia, y cuatro años después de la firma del acuerdo de inmigración entre Canadá y Quebec. Si bien Quebec nunca firmó la Constitución repatriada ni asumió el “*Charter of Rights and Freedoms*” canadiense como propio, el acuerdo sobre inmigración es señalado por los funcionarios entrevistados como el elemento que permitió acomodar a Quebec en la federación. Las palabras de uno de los funcionarios del MICC lo grafican bien “*Quebec nunca firmó la Constitución pero lo que firmamos fue un acuerdo de inmigración*” (ETREMPRTE: 2010). A partir de entonces las relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y provincial son canalizadas por los mecanismos dispuestos en el acuerdo de 1991, y se van a caracterizar por el ejercicio de la diplomacia intergubernamental y por relaciones de cooperación en el marco de lo que Fritschler & Segal (1972) denominan “relaciones de acomodamiento mutuo” entre los funcionarios y políticos federales y provinciales, donde se producen negociaciones de

baja intensidad que trascienden el plano meramente operativo y que suelen resolverse por medio de compromisos armoniosos.

En efecto, las personas entrevistadas coinciden en señalar que aunque el acuerdo de inmigración de 1991 no ha sido refrendado por el Parlamento federal ni provincial y a pesar de que Quebec nunca reconoció la Constitución, los mecanismos de coordinación funcionan de manera bastante formalizada, y ambas partes trabajan para mantener la coherencia del sistema en su conjunto empleando niveles suficientes de flexibilidad para canalizar las relaciones de manera armoniosa. De cara a las políticas de integración además Quebec tiene autonomía total, siendo la única relación con el gobierno federal en este campo el traspaso de recursos en compensación por las competencias devueltas según la fórmula pactada en 1991, lo que no está sujeto a control ni condicionamiento alguno por parte del gobierno federal. Pero además, incluso en un nivel informal, los entrevistados afirman que hoy existe cooperación, intercambio de información y buenas experiencias entre los funcionarios de ambos gobiernos y la mayoría de personas entrevistadas concuerda en que con el tiempo se ha producido un cierto acercamiento o incluso algún nivel de confluencia entre el modelo multicultural de Canadá y el interculturalismo quebequés, siendo el papel central otorgado al francés en Quebec la única diferencia real.

Con respecto al grado de institucionalización de las RIGs, su papel como espacio para la toma de decisiones y el equilibrio de poder entre ambos gobiernos, se evidencia que las relaciones intergubernamentales en este campo de políticas han canalizado el conflicto abriendo vías de cooperación entre ambos gobiernos mediante un acuerdo de inmigración que se mantiene por fuera de la discusión constitucional y de la aprobación de los Parlamentos (federal y provincial), por tanto empleando niveles altos de flexibilidad en la relación entre ambos ejecutivos. En este contexto si embargo, los mecanismos de gestión y coordinación establecidos por dicho acuerdo se han institucionalizado y se cumplen de manera bastante formal. Una condición clave para canalizar el conflicto e institucionalizar las prácticas de cooperación fue garantizar el equilibrio de poder entre ambos gobiernos, concediéndole a Quebec la jurisdicción de las políticas de integración junto con una fórmula generosa de financiación, lo que ha permitido a la provincia desplegar una política de construcción nacional propia y en competencia con el gobierno federal.

En cuanto al papel de los gobiernos locales, puede sostenerse que al interior de Quebec la jurisdicción en materia de integración de los inmigrantes junto con los recursos financieros provenientes del acuerdo de inmigración con Canadá se ha traducido en una lucha por el poder y por el control de los recursos para incidir sobre dicha política. Así, la *devolution* de las competencias y los recursos para la integración de los inmigrantes ha dado lugar al desarrollo de un modelo de gestión intergubernamental de tipo “*top down*” (de arriba a abajo) con el control centralizado y vertical del gobierno central sobre las intervenciones de los gobiernos locales e incluso sobre las actividades de las entidades del tercer sector y del mundo asociativo que financia. Éste modelo además se ve reforzado por el escaso poder otorgado a los gobiernos locales en el arreglo federal canadiense, donde no se les reconoce como un nivel autónomo de gobierno y se les considera creaturas del gobierno provincial.

La formulación de la política:

En cuanto al objetivo (b) propuesto en el diseño de esta investigación: *identificar los discursos y argumentos empleados por los tomadores de decisiones para la definición del problema público*”, se analizará la evidencia empírica empleando el marco teórico de esta investigación (Majone: 1997, Lindblom: 1991, Stone: 1988, Fritschler & Segal: 1972).

Puede afirmarse que en el caso de Quebec, si bien la etapa de federalismo competitivo ha finalizado y las relaciones con el gobierno federal se dan en el marco de un modelo de acomodamiento mutuo (“*mutual accommodation*”), la confrontación y la competencia entre modelos sigue formando parte del discurso de los tomadores de decisiones. Por tanto, si entendemos el proceso de formulación de políticas públicas como un ejercicio de argumentación y persuasión acerca del establecimiento de clasificaciones, definiciones y categorías donde finalmente se ejerce poder y donde unos ganan y otros quedan al margen, puede afirmarse que actualmente el discurso sobre la existencia de dos modelos en competencia cumple un papel importante en el proceso de formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec.

La alusión a una diferenciación frente al multiculturalismo canadiense mantiene centralidad en la elaboración de argumentos para justificar las políticas, acciones y

roles de los diferentes gobiernos, funcionarios, representantes de la sociedad civil y académicos que intervienen directa o indirectamente en la formulación y legitimación de los programas y políticas. Así, si bien como se ha visto en los capítulos 5 y 6, los funcionarios, varios académicos y representantes del mundo asociativo entrevistados coinciden en señalar (o confiesan) que los programas, acciones y políticas concretas presentan sólo diferencias de énfasis cuando se implementan en el terreno, el discurso político y buena parte del académico tienden a subrayar las diferencias entre el modelo quebequés y el canadiense, y entre las políticas del partido liberal y los nacionalistas.

Puede hacerse por tanto una distinción analítica entre las diferentes definiciones empleadas para la construcción del problema (la integración de los inmigrantes) y las justificaciones de los cursos de acción o decisiones tomadas por políticos y funcionarios de un lado, y de otro lado, las características y contenidos sustantivos de dichas acciones que se traducen en políticas y programas concretos en materia de gestión de la diversidad, lengua y diseño de la gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec. En cuanto al contenido sustantivo de las políticas lo primero que hay que mencionar es la centralidad de la política lingüística lo que marca la diferencia con el resto de Canadá. El concepto de *“francisation”* asumido por todos los sectores políticos en Quebec no tiene traducción exacta al castellano, pero significa mucho más que el aprendizaje del francés. Involucra en primer lugar, el aprendizaje de valores cívicos y la adopción de los principios democráticos y liberales que definen a la sociedad quebequesa, además de una voluntad de participar en la esfera pública empleando la lengua compartida. En segundo lugar también incluye una promesa de promoción social y económica donde las posibilidades de acceso al mercado de trabajo tienen centralidad y que se resume en la frase *“francisation de la reussité”* (*“francisation del éxito”*). Éstos dos objetivos se traducen en los programas puestos en marcha por el gobierno de Quebec orientados a reforzar la enseñanza de la lengua con estrategias que involucran a su vez el aprendizaje de valores y la preparación para un mejor desenvolvimiento en la esfera laboral. La Ley de la Lengua Francesa (Ley 101) orienta las políticas lingüísticas dándoles una presencia transversal en todas las actuaciones del Estado aunque con un énfasis especial en las políticas de inmigración, educación y trabajo.

Las políticas de gestión de la diversidad por su parte tienen como eje a la política intercultural cuyo núcleo central es la promoción de la participación de los inmigrantes

en la esfera pública compartida donde se asume al francés como la lengua de uso común. Más allá de éste núcleo se presentan algunas diferencias de énfasis entre los liberales y nacionalistas. Los liberales subrayan las políticas y programas contra el racismo y la discriminación, otorgando mayor importancia al papel de las comunidades culturales en el proceso de integración, lo cual sin embargo va de la mano con el énfasis en el compromiso de los inmigrantes con los valores liberales de la sociedad quebequesa por medio de un contrato social. Los nacionalistas por su parte subrayan la necesidad de promover un sentimiento de lealtad y ciudadanía hacia la nación quebequesa como elemento clave del proceso de integración.

En cuanto al diseño del modelo de gobernanza de las políticas de integración en Quebec como ya se ha mencionado, es interesante observar que el hecho de tener la jurisdicción sobre éste campo y los recursos suficientes para intervenir, ha influido en un diseño más bien centralizado, jerarquizado y sectorial de la gestión de las políticas. Se entiende que el gobierno provincial es responsable por su formulación e implementación y las relaciones con las entidades locales y del tercer sector a través de consorcios y subvenciones suelen ser condicionadas en función de los objetivos previstos en los planes y objetivos del gobierno. Además, la distribución de los fondos para la integración de los inmigrantes a través del presupuesto sectorial de los ministerios imprime a las políticas de integración de una fuerte lógica sectorial, que aunque se encuentra supervisada en términos administrativos por el Ministerio de Inmigración (MICC) no contempla una estrategia coordinada o transversal. Los testimonios del representante de la plataforma paraguas que agrupa a todas las asociaciones que trabajan en el tema de integración de los inmigrantes en Quebec (TCRI) y de los expertos en urbanismo fueron bastante reveladores al respecto, pues llegan a mencionar que el gobierno de Quebec coloca las actividades de las asociaciones y gobiernos locales como parte de su propia planificación por objetivos, dejando un escaso margen para la innovación social y la adaptación al entorno local (EREICOLD: 2010, EGERMAIN: 2010 ; ECOLLIN: 2010). En ese sentido puede afirmarse que al encontrarse las asociaciones de inmigrantes y el tercer sector inmersos en esta lógica *top-down* de construcción de la política donde además dependen del acceso a financiación por parte del gobierno provincial, difícilmente están en la capacidad de plantear definiciones propias del problema que modifiquen el contenido sustantivo de las políticas o discursos alternativos a los enfoques hegemónicos. Así, si bien se

manifiestan algunas críticas sobre la falta de adaptación de las políticas al entorno y la poca atención puesta a temas concretos como las dificultades para acceder al empleo de los inmigrantes, éstas opiniones están lejos de convertirse en un discurso estructurado frente a los hegemónicos.

Pero si bien los contenidos sustantivos de las políticas y programas de integración de los inmigrantes en los tres aspectos analizados tienen un núcleo duro central que se implementa con matices o diferencias de énfasis por parte de los gobiernos liberales y nacionalistas, es en el plano argumentativo y discursivo donde se van a construir las diferencias en la formulación de las políticas y las definiciones del problema público tanto hacia el interior de Quebec como frente al gobierno federal. Así, el discurso sobre las políticas de integración de los inmigrantes se construye en primer lugar y en todos los casos, por oposición al multiculturalismo canadiense. Se trata de defender un modelo que promueva la incorporación de los inmigrantes a la nación quebequesa definida como una identidad gruesa (*thick identity*) con respecto a la imagen de “collage” o superposición de grupos culturales que resultaría del multiculturalismo en el resto de Canadá. Éste argumento a su vez es empleado hacia dentro de la provincia tanto por los liberales como los nacionalistas para subrayar las diferencias de sus políticas y programas.

Así según explican los expertos entrevistados, desde el punto de vista de los liberales el Partido Quebequés promueve políticas centradas en una visión abstracta de ciudadanía descuidando la integración social y económica efectiva de los inmigrantes y la prevención del racismo y la discriminación, lo que en la práctica tendría efectos negativos sobre la lealtad de los inmigrantes hacia Quebec. Mientras que los nacionalistas identifican un cierto énfasis multicultural en las políticas de integración de los liberales, centradas en la promoción de las comunidades culturales y la prevención del racismo, pero que a su juicio descuidan el desarrollo de una identificación y lealtad ciudadana hacia la nación quebequesa. Para los liberales los nacionalistas tendrían una pulsión asimilacionista mientras que los nacionalistas consideran que los liberales no se diferencian lo suficiente del multiculturalismo canadiense. La definición del problema público sobre la integración de los inmigrantes y la construcción de los argumentos para justificarla se realiza a través de las diferentes

Declaraciones de Políticas de un lado, y mediante la producción discursiva de una serie de académicos e intelectuales que simpatizan con una u otra posición.

Sin embargo en las entrevistas realizadas los funcionarios se sitúan por fuera de dicha confrontación partidaria y suelen subrayar con algunas diferencias de énfasis la similitud de las políticas y programas de integración de los inmigrantes de ambos partidos cuando gobiernan (ESAIG: 2010, ETREMPTE: 2010). En este plano, la definición del problema y la construcción discursiva de los funcionarios se refiere sobre todo al aspecto jurisdiccional, a la necesidad de mantener un control centralizado de las políticas de integración de los inmigrantes que permita dotarlas de coherencia y evitar toda posible interferencia del gobierno federal a través del poder de gasto (*spending power*). Desde ésta argumentación, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, comunidades culturales y gobiernos locales se consideran como ejecutores de los programas estatales, más no como actores en el proceso de “*policy making*”, si bien se les reconoce una función de control, se encuentra centralizada por la TCRI y discurre bajo unas relaciones altamente formalizadas y regladas.

Pero si los funcionarios colocan el énfasis en la necesidad de mantener centralizadas las políticas, los representantes del mundo asociativo, la federación de municipalidades quebequesas y los estudiosos del mundo local coinciden en señalar las dificultades que presenta dicho diseño de las políticas de integración para lograr una adecuada adaptación al entorno local y la efectividad de los programas (ESAVARD: 2010, ECOLLIN: 2010, EGERMAIN: 2010, EREICHOLD: 2010).

Puede proponerse entonces que en este juego de poder marcado por el ámbito jurisdiccional de la política de integración y más allá del discurso de confrontación con el gobierno federal, los temas de fondo que en realidad se disputan son la relación de los ejecutivos provinciales y de los diferentes gobiernos liberales o nacionalistas con las comunidades culturales o con los nuevos ciudadanos en una búsqueda por asegurar su lealtad y sus votos de un lado, y del otro lado, la justificación de un modelo jerárquico y centralizado de gestión de las políticas, con niveles de opacidad burocrática importantes por parte de los funcionarios, mientras que en el nivel de las asociaciones de inmigrantes y ONGs las posibilidades y probablemente el interés por construir discursos alternativos a estos enfoques hegemónicos son limitados en tanto dependen en

buena medida de la financiación del gobierno provincial para sus actividades, además sus tareas se centran en gestionar las actividades y programas concretas en los que participan o en hacer vigilancia, más no en participar activamente en la elaboración de discursos y argumentos más comprensivos en la escena pública.

La influencia de las relaciones intergubernamentales en la formulación de la política.

Finalmente para desarrollar el objetivo (c) de la presente investigación: *“establecer la relación entre las características de las relaciones intergubernamentales en el campo de la política de inmigración e integración durante el período estudiado y los discursos y estrategias empleados por los tomadores de decisiones para formular las políticas de integración de los inmigrantes”*, siguiendo a Lindblom y Majone (1989) consideramos que la formulación de la política de integración durante el período estudiado puede analizarse por tanto como un juego de poder donde participan un conjunto de actores con intereses diversos que intentan construir argumentos o discursos sobre las características y objetivos de la integración, y que se mueven en un marco normativo concreto definido por las características de las relaciones intergubernamentales arriba descritas. Así por ejemplo, a partir de las declaraciones de políticas, los cambios de nombre del ministerio de inmigración y el discurso de los académicos identificamos las estrategias y argumentos del partido liberal y el partido quebequés para persuadir acerca de la idoneidad de sus visiones sobre la integración de los inmigrantes. En ambos casos sus estrategias buscan diferenciarse o presentarse como la mejor alternativa frente al multiculturalismo canadiense. De otro lado, los funcionarios tanto del ministerio de inmigración como de la Secretaría de asuntos intergubernamentales se ubican en un plano de neutralidad con relación a las variaciones en las políticas implementadas por los diferentes gobiernos. Pero construyen un discurso en torno a la defensa de la jurisdicción de Quebec frente a toda posible intromisión del gobierno federal a través del poder de gasto para subvencionar a terceros. Éste discurso a su vez justifica la necesidad de sus departamentos y ministerios de mantener un control centralizado en la formulación e implementación de las políticas para dotarlas de coherencia, definiéndolas como políticas de Estado en las cuales los gobiernos locales y el tercer sector participan, pero como socios ejecutores o ejerciendo tareas de control previamente pactadas. Al interior del discurso de los funcionarios además pueden

distinguirse algunos énfasis entre las personas entrevistadas del Ministerio de Inmigración (MICC) y la Secretaría de Asuntos Intergubernamentales (SAIG): si los primeros destacan la autonomía y jurisdicción sobre las políticas bajo una lógica sectorial, los segundos colocan el énfasis en su función de control y resguardo del respeto al orden jurisdiccional y al acuerdo de inmigración en las actividades de los diferentes sectores, incluido el de inmigración. Por su parte el tercer sector y los representantes de la federación quebequesa de municipalidades, así como los académicos expertos en temas urbanos, subrayan las disfuncionalidades del modelo centralizado de formulación y gestión de las políticas, reclamando una mayor participación e influencia para los actores locales y el tercer sector.

La política de integración de los inmigrantes en Quebec posee un núcleo central que es aceptado por todos y hunde sus raíces en el reclamo por la defensa y reconocimiento de una identidad y nacionalidad propias, sin embargo en su desarrollo involucra a un conjunto de actores y un entramado de relaciones intergubernamentales que contribuyen de diversas maneras a la construcción de argumentos para persuadir sobre la idoneidad de sus propuestas o la legitimidad de su participación y el papel que cumplen o desean cumplir en el proceso de formulación de las políticas, teniendo como marco de referencia la diferenciación entre los modelos de Quebec y el gobierno federal. Sin embargo más allá de ésta confrontación discursiva, los temas de fondo en la formulación de la política se vinculan sobre todo a las luchas y acomodados internos en Quebec con respecto al control de las políticas, los recursos y la relación con los beneficiarios de dichas políticas. Las restricciones con las que se mueven los diferentes actores teniendo en cuenta las funciones que cumplen y los recursos con que cuentan en el marco de las RIGs darán forma a sus discursos y argumentos acerca de la política y por tanto a las definiciones que emplean. Si los partidos políticos se mueven en una arena ideológica y electoral en la que intentan ganar el apoyo de los ciudadanos y de las comunidades culturales, los funcionarios resaltarán su papel en la definición racional de las políticas y la necesidad de asegurarse de que los objetivos se cumplan, mientras que el tercer sector señalará la necesidad de una mayor descentralización que permita adaptar las políticas al territorio para lograr mejores resultados e innovación, lo que a su vez le daría mayor margen de acción y recursos a las entidades, comunidades culturales, ONGs y gobiernos locales. Sin embargo los diferentes discursos y estrategias se canalizan de tal manera que no llega a surgir conflicto y puede decirse que hacia

dentro de Quebec la formulación de las políticas de integración se caracterizan por seguir un modelo de decisión conjunta (*“Joint Policy Making”*) donde existen unos procedimientos y unas reglas que son aceptados por todos, donde la arena de las políticas permanece sobre todo en el nivel operativo sin trascender hacia otros subsistemas políticos, (que por ejemplo implicarían la intervención de grupos de interés o las cortes) y con un alcance limitado con respecto al número de actores que intervienen, dejando claro que el nivel en donde se toman las decisiones es el provincial.

No obstante y de cara a futuras investigaciones, dejamos abierta la pregunta de si la “crisis de los acomodamientos razonables” de 2008 significó una llamada de atención sobre algunos problemas latentes acerca de la integración de los inmigrantes y el acomodo de la diversidad religiosa en Quebec que a la larga podría llevar a un reacomodo o a un cambio en los discursos e intereses de los actores que intervienen en la formulación de las políticas e incluso a una transformación de sus contenidos sustantivos. Según la información recogida en el trabajo de campo y los documentos revisados, la respuesta a la crisis involucró un proceso más abierto de consultas por parte de la Comisión Bouchard-Taylor, que se nutrió de informes elaborados desde diferentes sectores del mundo académico y la sociedad civil, revisión de medios de comunicación, encuestas, grupos focales, etc., a partir de lo cual se elaboró una serie de recomendaciones para el gobierno. Pero hasta donde pudo observarse al cierre del período considerado para ésta investigación (2011), una vez finalizado el proceso de consultas y el informe de la Comisión, la respuesta del gobierno había seguido la misma lógica *“top down”* y centralizada mediante el diseño de una Declaración de políticas y un plan de acción orientados a poner en marcha las recomendaciones del informe Bouchard-Taylor, pero sin modificar el modelo de gobernanza vigente de las políticas de integración ni sus contenidos sustantivos. Sin embargo, en el nivel del discurso político hacia 2010-2011 en Quebec se empezaba a evidenciar una mayor centralidad de los temas vinculados a la religión y al debate acerca de la laicidad de la esfera pública, lo que a su vez significaba una pérdida de centralidad de la problemática lingüística y del discurso de confrontación con el gobierno federal o con el modelo multicultural que habían sido predominantes desde la *“révolution tranquille”*. Si bien nuestra investigación se cerró en 2011, durante los siguientes años efectivamente se evidenció el surgimiento de tensiones en ese sentido con la llegada del Partido

Quebequés al poder y el debate acerca de la necesidad de establecer un contrato social para los inmigrantes que entre otras cosas involucraba la laicidad de la esfera pública, en todo caso lo que revelarían éstas tensiones sería la influencia de una problemática que empieza a adquirir centralidad en occidente desde los atentados del 11 de setiembre de 2001 y que se manifiesta a escala global.¹⁴⁸

9.2. Las relaciones intergubernamentales y la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Cataluña (1999-2011).

En el caso de España la inmigración no es una política con centralidad Estatal. Se trata de un régimen de inmigración sur europeo (Salas: 2005) donde la intervención de los gobiernos en esta materia es más bien reactiva en respuesta al auge del fenómeno migratorio entre mediados de la década de 1990 y finales de la década del 2000 y como resultado de la incorporación de España a la Unión Europea. Además las competencias en materia de inmigración se encuentran en manos del gobierno central, aunque buena parte de las políticas de integración de los inmigrantes ocurren a través de los servicios del Estado de Bienestar que son de competencia autonómica.

En cuanto al objetivo (a) de esta investigación: *“describir las características de las relaciones intergubernamentales en el campo específico de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes en los dos casos de estudio durante el período señalado”*, puede afirmarse en primer lugar que con respecto al nivel de institucionalización de las RIGs al igual que en otros sectores de políticas, los mecanismos de relaciones intergubernamentales en materia de inmigración se han ido desarrollando sobre la marcha y siguiendo un patrón más bien vertical de relaciones a través del Consejo Superior de Política de Inmigración y posteriormente en la Conferencia Sectorial creada en 2007, combinado estos espacios de coordinación multisectorial con las relaciones bilaterales. El foco de éstas relaciones ha sido el establecimiento del contingente y los convenios bilaterales de financiación, siendo muy limitada la participación de las comunidades autónomas en la formulación de las

¹⁴⁸ Sobre la evolución actual del debate sobre la integración de los inmigrantes en Quebec el recientemente el rebautizado “Ministerio de la inmigración de la diversidad y de la inclusión” ha dado a luz un último documento resultado de un proceso de consultas públicas, para mayor información puede revisarse: “Vers une nouvelle politique québécoise en matière d’immigration de diversité et d’inclusion” disponible en: <http://www.midi.gouv.qc.ca/fr/publications/publications-integration/index.html>

políticas nacionales y en las sucesivas reformas de la legislación. Pero, además, las políticas de integración específicamente dirigidas a la inmigración se han tendido a dejar de facto en manos del mundo asociativo y no gubernamental manifestando bajos niveles de coherencia y formalización en su diseño.

Si bien existen mecanismos de coordinación intergubernamental formales e institucionalizados, durante el período estudiado, la influencia de las comunidades autónomas sobre la formulación de la política de inmigración en el nivel nacional se ha dado sobre todo a través de la capacidad de los partidos nacionalistas y regionales para contribuir a conformar coaliciones de gobierno y mayorías que respalden los cambios en la legislación, logrando incluir algunos temas clave como la creación del propio Consejo Superior de Política de Inmigración o el procedimiento participado en la definición del contingente. A partir del 2005 con la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAI) el gobierno central en manos del PSOE introdujo elementos de federalismo cooperativo más eficaces, intentando establecer unos criterios básicos para las políticas de integración mediante un Plan Estratégico de Inmigración y Ciudadanía (PECI) que delineaba unas prioridades de actuación para todos los niveles de gobierno, y reconocía el papel central de los ayuntamientos en las políticas, aunque la distribución de dichos fondos quedó en manos de las CCAA. Sin embargo, en el diseño y dinámica de éstos mecanismos de cooperación y financiación condicionada se dejó fuera la discusión acerca de la gestión de la diversidad cultural y lingüística por ser temas conflictivos en los que sería muy difícil alcanzar un acuerdo.

De otra parte, en cuanto al equilibrio de poder entre gobiernos, la Constitución española de 1978 no define claramente el modelo territorial del Estado, aunque introduce elementos de asimetría, establece el diseño básico de las instituciones autonómicas, y señala un conjunto de competencias exclusivas y excluyentes y otras compartidas y concurrentes que se definirán con la aprobación de los Estatutos de Autonomía y el desarrollo legislativo. El caso español ha sido explicado por tanto como un país que se ha “federalizado” o que ha desarrollado un modelo “cuasifederal” o de “federalismo encubierto” (Aja: 2003, 2014 Agranoff: 1997, Del Campo: 2013, López: 2005) y en éste proceso de federalización las relaciones intergubernamentales y la territorialización del sistema de partidos, junto con la presencia de partidos nacionalistas y regionales han tenido un papel fundamental. En ese sentido, las relaciones partidarias

han contribuido a crear unos espacios de negociación por parte de comunidades autónomas como Cataluña para ir ganando espacios de autonomía en el marco de la evolución de las relaciones intergubernamentales. En cuanto a las dinámicas de cooperación y conflicto, esta territorialización de los partidos políticos y una política de pactos ha contribuido a canalizar el conflicto durante el período estudiado, que sin embargo se ha manifestado muchas veces en el plano jurisdiccional y ha requerido la intervención del Tribunal Constitucional, por ejemplo en cuanto a la reforma del nuevo estatuto de autonomía Catalán o en materia de política lingüística.

Otro elemento importante para describir las relaciones intergubernamentales en el caso español, es el lugar que ocupan los gobiernos locales, que si bien tienen una dependencia bifronte con respecto a las CCAA y al gobierno central, gozan de autonomía institucional y que han tenido mucho dinamismo en la formulación de políticas de integración de los inmigrantes enmarcadas en los esfuerzos por alcanzar la cohesión social en el territorio. En ese sentido como ha podido observarse en la presentación de los hallazgos, el caso de Barcelona ha sido paradigmático.

La formulación de la política:

En cuanto al objetivo (b) de esta investigación: *“identificar los discursos y argumentos empleados por los tomadores de decisiones para la definición del problema público”*, lo primero que hay que señalar es que aunque España no tiene una política y un modelo explícito para la integración de los inmigrantes, en la práctica el gobierno central ha ido configurando un modelo que incorpora las intervenciones y discursos del mundo asociativo y de los sindicatos en un proceso de construcción y legitimación que ha seguido una lógica de abajo a arriba o *bottom-up*.

El carácter reactivo de la política de inmigración ha influido en su falta de centralidad y coherencia como política de Estado, presentando una desconexión entre las políticas de control e integración de los inmigrantes. Ésta situación impulsó a los partidos nacionalistas catalanes y especialmente a CiU a reclamar mayor jurisdicción o por lo menos algún nivel de influencia sobre la definición del contingente y el control de la entrada de inmigrantes irregulares en su territorio. Sin embargo, a diferencia de Quebec, no puede afirmarse que Cataluña construya un modelo de integración de los inmigrantes

por oposición o en diálogo con una política coherente o claramente articulada por parte del gobierno central. La “filosofía catalana de la inmigración” más bien se articula en torno a un proyecto de construcción nacional y reconocimiento cultural que busca afirmarse por oposición a una visión unitaria de España defendida por el Partido Popular, pero también frente a las demandas de armonización del proceso autonómico y de equiparación de todas las CCAA desde sectores del PSOE. Por tanto es en el cruce del conflicto sobre el modelo territorial, el acomodo de la diversidad y las lenguas en España de un lado, y de las presiones del auge del fenómeno migratorio del otro, donde se manifestarán las tensiones que impulsan a Cataluña a definir un discurso y un modelo propio sobre la integración de los inmigrantes extracomunitarios.

En las relaciones entre el gobierno central y Cataluña en materia de integración de los inmigrantes se manifiestan y superponen pues los clivajes (“*cleavages*”) políticos existentes sobre el modelo territorial, la asimetría, el reconocimiento de la diversidad lingüística y de las nacionalidades minoritarias. Y es allí donde claramente en Cataluña se observa una continuidad entre los modelos y discursos de integración desarrollados en el contexto de las migraciones internas por el Presidente Jordi Pujol y CiU y la evolución de los modelos y discursos empleados para la integración de los inmigrantes extracomunitarios entre 1999 y 2011 con el auge del fenómeno migratorio. Por su parte del lado de los partidos nacionales se observa también una continuidad, sobre todo en la visión del PP acerca de una España culturalmente uniforme, que cuestiona la diversidad lingüística y la asimetría federal, lo que durante el período estudiado encuentra su correlato en un discurso sobre los efectos negativos de la nueva diversidad cultural y religiosa resultante de la inmigración no comunitaria. En términos políticos este discurso del PP se manifestó en propuestas como la exigencia de un contrato de integración a las costumbres y a la forma de vida de los españoles y en los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional sobre las aulas de acogida para inmigrantes y las políticas de inmersión lingüística en las leyes y en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, sin contar su oposición a que se priorice la educación en la distribución del Fondo para la Integración de los Inmigrantes (FAI). Todas estas acciones encuentran su correlato en la posición del PP sobre las políticas de normalización lingüística catalanas y sobre la enseñanza del catalán como lengua vehicular en la escuela en décadas anteriores.

En Cataluña, la financiación obtenida a través del FAI y el desarrollo normativo en materia de inmigración a partir de la reforma del Estatuto de Autonomía en 2006, impulsó un esfuerzo de la Generalitat por centralizar y dar mayor coherencia a las políticas de integración en su territorio, lo que se manifestó en la aprobación de la Ley de Acogida y el Pacto Nacional por la Inmigración entre el 2008 y el 2010 y en el desarrollo de un discurso centrado en la ciudadanía residente y la cultura pública común que han sido explicados en los capítulos anteriores. Pero puede afirmarse que la política de integración de los inmigrantes catalana por lo menos hasta 2003, fue en buena medida una prolongación del modelo y discurso empleado por la Generalitat para abordar los flujos migratorios internos de décadas anteriores, y que se define por la combinación del acceso universal a los servicios del Estado de bienestar y el énfasis en el aprendizaje de la lengua. Éste modelo confluirá con las intervenciones y políticas puestas en marcha tempranamente desde el mundo asociativo y los gobiernos locales para asegurar la cohesión social y promover la convivencia en un contexto de auge del fenómeno migratorio y con una fuerte presencia de inmigración irregular.

Por tanto la formulación del modelo de integración de los inmigrantes en Cataluña es resultado de la adaptación de un enfoque y un discurso previos sobre la inmigración que va a ser articulado desde la Generalitat para abordar los nuevos flujos extracomunitarios, pero cuyo contenido y legitimación se nutre de las intervenciones en el territorio y en el espacio local, configurando un proceso de construcción desde abajo (*bottom-up*) de las políticas. No hay que olvidar que si bien Cataluña desarrolla uno de los primeros planes de integración de España en 1993, que incluso antecede al del gobierno central, es en el espacio local donde las políticas de integración empiezan a diseñarse desde 1989, cuando precisamente el ayuntamiento de Barcelona articula y subvenciona a una red de asociaciones que venían trabajando en la prestación de servicios a los inmigrantes y refugiados creando el SAIER¹⁴⁹. Sin embargo pese a las características *bottom-up* del modelo, puede afirmarse que al igual que en el caso de Quebec, las asociaciones y ONGs que conforman la *xarxa de inmigración* no se encuentran en la capacidad de articular un discurso y una definición del problema alternativo al de los modelos hegemónicos, en parte porque dependen de la financiación pública para sus actividades, pero también porque su campo de acción si bien es extenso

¹⁴⁹ Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados.

tomado en conjunto muestra una excesiva segmentación y fragmentación, con diferentes asociaciones y ONGs más bien dedicadas a gestionar proyectos y actividades dentro de su campo específico de intervención.

Así pues, el análisis de las entrevistas realizadas, la revisión de la legislación, los planes de integración y documentos de gobierno, nos ha permitido distinguir algunos elementos sustantivos comunes a las políticas de integración en los diferentes niveles de gobierno (local, autonómico y nacional) y entre las posiciones de los principales partidos políticos nacionales y nacionalistas entre 1999 y 2011. Éstos serían: primero la aceptación generalizada de que las políticas de integración discurren a través de los servicios universales del Estado de Bienestar en los cuales además debe incluirse tanto a los inmigrantes regulares como a los irregulares,¹⁵⁰ en segundo lugar la lógica *bottom-up* en la formulación de las políticas con una fuerte intervención del mundo asociativo, de las entidades y ONGs, los sindicatos, y también de los ayuntamientos en la legitimación de las políticas y en la delimitación de sus contenidos, lo que contribuye más bien a darles forma desde las periferias hacia el núcleo (Majone: 1997). Finalmente, un tercer elemento común es el diseño transversal de las políticas de integración (que puede funcionar mejor o peor dependiendo del caso) pero que aparece desde el primer momento y puede explicarse por el carácter reactivo de las políticas y por la ausencia de una política sectorial explícita de inmigración, que en el nivel nacional más bien aparece vinculada o al ministerio del interior o al ministerio de trabajo según sea el gobierno de turno. En Cataluña y Barcelona la transversalización además se explica por la ausencia de jurisdicción en materia de inmigración, lo que determina que las políticas se implementen a través de sus competencias sociales sectoriales, que intentarán articularse mediante los planes de integración.

Más allá de éstos elementos sustantivos o nucleares comunes, la principal diferencia entre las políticas de integración del Estado central y Cataluña va a ser el énfasis en el aprendizaje de la lengua y en la afirmación de una identidad y una nacionalidad propias por parte de Cataluña, lo que como se ha mencionado implicará una superposición y una influencia de los clivajes y del conflicto acerca del modelo territorial y la gestión de la diversidad en España en el debate, lo que se hará más evidente cuando el Partido

¹⁵⁰ Consenso que fue roto con la crisis por el PP cuando retiró la sanidad a los ilegales

Popular se encuentra en la oposición a partir del 2004. Recordemos que durante la primera etapa considerada en ésta investigación fueron los partidos nacionalistas y especialmente CiU quienes brindaron la mayoría al gobierno popular para aprobar y reformar las leyes de inmigración que enmarcan todo este estudio.

Por tanto las diferencias fundamentales en la formulación de la política de integración en Cataluña se van a dar en buena parte en el plano discursivo o simbólico, en el reconocimiento de su identidad y sobre todo en los argumentos empleados para su legitimación. Así por ejemplo, la instrumentación electoral de la inmigración en el nivel nacional se manifestará en la Comunidad Autónoma con la negativa del Partido Popular a participar en el Pacto Nacional por la Inmigración y en un discurso que enfatiza la necesidad de firmar un contrato social por parte de los inmigrantes. Ésta polarización también fue señalada por los entrevistados con respecto a la participación del PP en la conferencia sectorial en el nivel nacional, señalando un contraste entre la escenificación del conflicto en los órganos de primer nivel y la disposición a llegar a acuerdos en la arena de las coordinaciones técnica u órganos de segundo nivel, pero además señalando la dificultad que esto planteaba para la posibilidad de establecer relaciones horizontales (entre CCAA) en la Conferencia Sectorial que respondieran a criterios territoriales y no partidarios.

Del lado de las formaciones nacionalistas de centro derecha e izquierda el discurso se orienta sobre todo a la construcción de un proyecto nacional propio sustentado en una concepción gruesa de la ciudadanía que además desde 2003 asumirá el concepto de cultura pública común desarrollado por los quebequeses, donde el catalán jugará un papel central. Además se empezará a colocar el énfasis en la necesidad de promover una mayor institucionalización de las políticas de integración que vinculen directamente a los inmigrantes con el Estado catalán (la Generalitat y los ayuntamientos). Para los socialistas catalanes en el ayuntamiento de Barcelona sin embargo, la propuesta de la Generalitat contiene algunos trazos de asimilacionismo, que entrarían en conflicto con el modelo de integración desarrollado por Barcelona a lo largo de los años, sustentado en la colaboración estrecha con el mundo asociativo a través de una red o *xarxa de inmigración* que involucra a una serie de actores que han contribuido a legitimar y dar forma a las políticas y programas. Éste enfoque *botom-up* o de gobernanza en red se reclama como necesario para la adaptación de las políticas a las necesidades locales y

para promover la innovación y el aprendizaje de mejores prácticas. Pero además el ayuntamiento de Barcelona va a hacer un esfuerzo paralelo al de la Generalitat por construir una definición más explícita de su propuesta, dando forma a un modelo intercultural propio, que se expresará en el Plan Barcelona Interculturalidad aprobado un año después del Pacto Nacional por la Inmigración. En este plan y en el discurso de las personas del ayuntamiento entrevistadas para ésta investigación, el modelo intercultural se define como la necesidad de promover la interacción y la cohesión social en la vida cotidiana de las personas en el barrio y en la ciudad, reivindicando el papel de las ciudades y de lo local como la arena donde finalmente ocurre la “integración normalizada de la diversidad” (ETORRES: 2010, ESANAHUJA: 2010).

Del lado de los socialistas en el gobierno nacional más allá del discurso de confrontación con el PP, no existe una definición explícita de un modelo o filosofía sobre la integración de los inmigrantes, pero si se reconoce la necesidad de dotar de un marco común a las intervenciones introduciendo elementos de federalismo cooperativo por medio del FAI y el PEI, reconociendo el papel de las CCAA y los ayuntamientos en este proceso y destacando la necesidad de cooperación intergubernamental para enfrentar el desafío de la integración de los inmigrantes. Aunque se rechaza la idea de un contrato social propuesta por el PP, se evita hacer referencia al tema lingüístico o a la gestión de la diversidad, rehusando entrar en un debate acerca del interculturalismo o el asimilacionismo, las declaraciones de los funcionarios y políticos entrevistados lo resumen bien “*nosotros nos movíamos un poco a la española sin entrar a grandes debates filosóficos*” (EMOGO: 2010) y “*lo que quisimos fue sentar las bases para la gobernanza del fenómeno de la inmigración*” (ECORBACHO: 2010) . De otro lado durante la etapa estudiada el gobierno socialista va a impulsar un proceso de reformas de los estatutos de autonomía que generará fuertes tensiones con el Partido Popular, pero que aún con ciertas fricciones le permitirá mantener en buenos términos las relaciones con Cataluña donde había un gobierno de izquierda. Éstas tensiones y acomodamientos políticos y partidarios serán evidentes en la dinámica de la Conferencia Sectorial descrita por todos los participantes, que sin embargo gracias a los mecanismos de financiación y federalismo cooperativo introducidos por el PSOE pudieron canalizarse sin mayores problemas.

En cuanto al modelo de integración y gobernanza de las políticas al interior de Cataluña, el análisis de las entrevistas, los planes y documentos de gobierno nos permite concluir que en términos sustantivos la política lingüística en Cataluña mantiene unos trazos comunes en la Generalitat y en el Ayuntamiento y que además se define y gestiona por medio de un consorcio, siendo un ejemplo claro de *“joint policy making”*. Sin embargo las diferencias se evidenciaron en materia de las políticas de gestión de la diversidad, mientras que la Generalitat coloca el énfasis en la identificación de los inmigrantes con una cultura pública común desde 2003 en adelante, o en el aporte universal de Cataluña (la lengua y cultura catalanas) durante la etapa del gobierno de CiU; el Ayuntamiento de Barcelona coloca el acento en la interacción y la mezcla de culturas, en el uso del espacio público y la cohesión social, en el papel de las ciudades como lugares donde finalmente ocurre la convivencia y en el papel que se otorga a los propios inmigrantes y sus asociaciones como actores del proceso. El modelo de Barcelona es pues claramente de tipo *bottom up* otorgando centralidad a la *xarxa de immigración* y al mundo asociativo en la formulación, implementación y legitimación de las políticas, e intentando incorporar los aprendizajes desarrollados en los distritos. Mientras que en el caso de la Generalitat pueden distinguirse diferentes momentos, uno en el que al igual que en el resto de España hay fuerte influencia de la lógica *bottom up* en la formulación de las políticas y programas concretos y otro momento a partir del 2006, en el que se articula un discurso que defiende una mayor centralización y coherencia en la formulación de las políticas.

La influencia de las relaciones intergubernamentales en la formulación de la política.

Finalmente en cuanto al objetivo (c) de esta investigación: *“establecer la relación entre las características de las relaciones intergubernamentales en el campo de la política de inmigración e integración durante el período estudiado y los discursos y estrategias empleados por los tomadores de decisiones para formular las políticas de integración de los inmigrantes,”* lo primero que hay que señalar es que Cataluña, no tiene jurisdicción sobre la política de inmigración y como se ha explicado en España el debate sobre el modelo territorial y el acomodo de la diversidad permanecen abiertos, si bien durante el período que cubre ésta investigación no habían llegado a una situación de conflicto desintegrador. En este contexto, las relaciones intergubernamentales y la

intervención de múltiples actores sobre la formulación de las políticas de integración configuran un juego de poder complejo en el que intervienen los diferentes niveles de gobierno, el sector asociativo y no gubernamental y los partidos políticos nacionales y catalanes.

Los hallazgos de esta investigación nos llevan a plantear que más allá de los discursos o la escenificación del conflicto entre 1999 y 2011, las relaciones bilaterales y la negociación informal y partidaria tuvieron un papel fundamental en la formulación y gestión de las políticas de integración alcanzando niveles altos de efectividad, si tomamos en cuenta la magnitud del fenómeno de la inmigración y al carácter reactivo e improvisado de las políticas. Otro factor clave para asegurar la cohesión social en este contexto va a ser la autonomía institucional de los ayuntamientos y su capacidad de intervención sobre las políticas de integración y acomodo de la diversidad en el territorio.

El desarrollo de las políticas de integración en Cataluña va a tener como espejo de referencia la polarización electoral entre los principales partidos nacionales en torno a la política de inmigración. Pero ésta confrontación en el nivel nacional se va a dar sobre todo en el plano discursivo y en la escenificación mediática y electoral, pues la evolución de la política migratoria concreta entre 1999 y 2011 más bien demuestra una cierta continuidad entre las políticas de ambos partidos y el esfuerzo por ordenar y encauzar el fenómeno migratorio a través de la combinación de reformas legislativas ente el 2000 y el 2009, de varias regularizaciones periódicas y de un marco general aceptado por todos, que durante toda ésta etapa garantizó la inclusión de los inmigrantes regulares e irregulares en los servicios universales del Estado de bienestar.

En ese sentido el caso catalán se caracteriza por un juego de poder bastante complejo, donde las relaciones multinivel y la politización de la inmigración, así como los clivajes en torno al modelo territorial español y la diversidad lingüística y cultural atraviesan el proceso de formulación de las políticas de integración de los inmigrantes. A pesar de la complejidad puede afirmarse si embargo que las relaciones intergubernamentales permitieron gestionar el fenómeno de la inmigración de una manera relativamente eficaz canalizando las tensiones que surgieron de las diferentes posiciones de los actores y clivajes políticos. En una primera etapa a través de la colaboración de CiU en el

proceso de aprobación y reforma de las principales normas de inmigración y en una segunda etapa mediante el empleo de elementos de federalismo cooperativo y por la proximidad ideológica y política de los gobiernos de España y la Generalitat. El conflicto principal se dio sobre todo con el PP cuando se encontraba en la oposición lo que si bien contribuyó a tensar la dinámica de la Conferencia Sectorial, no impidió que los acuerdos y las decisiones pudieran tomarse en un nivel más técnico y con menor visibilidad mediática y política. Finalmente cabe señalar que en este juego llama la atención la poca presencia que tiene la Unión Europea, apareciendo más como una excusa para defender posiciones restrictivas sobre la inmigración o también como un elemento en la estrategia de Cataluña para dar forma al concepto de ciudadanía residente; pero cuya influencia en un proceso multinivel de formulación de la política de integración va a ser muy limitada al punto que la mayoría de personas entrevistadas en los tres niveles de gobierno consideraban que las políticas de integración en España iban bastante por delante a los desarrollos de la Unión Europea y que más bien era España la que impulsaba ésta agenda al interior de la UE y no viceversa.

Sobre el caso catalán puede concluirse que la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes ocurrió por medio de un juego complejo con la intervención de múltiples actores y niveles de gobierno, que además estuvo permeado por la competencia y polarización partidaria de un lado, y por fuertes tensiones por la persistencia de un modelo territorial no resuelto del otro, todo ello en el marco de un régimen migratorio sur europeo de carácter reactivo y con una elevada presencia de inmigración irregular. Y que sin embargo a pesar de todas éstas complejidades las relaciones intergubernamentales permitieron canalizar el conflicto mediante acomodos mutuos que finalmente hicieron posible una gestión relativamente eficaz del fenómeno migratorio durante el período estudiado, con mucho menos tensiones de las que se hubiera podido esperarse. Pero que sin embargo ésta realidad y la similitud de fondo de buena parte de las políticas por lo menos en los tres aspectos que se ha señalado (acceso universal a los servicios, lógica bottom-up y transversalización) contrastan con el discurso político, donde las armas de la argumentación y la persuasión empleadas por los diferentes actores van a jugar un papel central en la definición y comunicación de las políticas, contribuyendo a ocultar sus similitudes y coincidencias, para exaltar la diferenciación y escenificación del conflicto en la arena mediática y electoral. Asimismo se observa la dificultad de los sectores asociativo y ONG -que de alguna

manera representan la voz de los inmigrantes - para articular discursos diferenciados o alternativos a los modelos hegemónicos para la integración de los inmigrantes, si bien sus propuestas e iniciativas son canalizadas en un modelo *bottom-up* de construcción de la política, es precisamente esta situación, junto con una excesiva fragmentación en múltiples organizaciones lo que les resta autonomía para cumplir ese papel.

Al igual que en Quebec, ya hacia 2010, la gestión de la diversidad religiosa también había empezado a tener mayor centralidad en Cataluña con la iniciativa sobre la prohibición del uso del velo en los espacios públicos y el debate sobre los permisos para construir mezquitas en Barcelona. Sin embargo de momento la disminución de los flujos migratorios ha restado centralidad a las políticas de inmigración en el contexto de la crisis económica, de los cambios de gobierno en la Generalitat y en el gobierno central y de las tensiones independentistas en Cataluña.

10. COMPARACIÓN DE LOS CASOS

10.1. Características del arreglo federal y las relaciones intergubernamentales

- Canadá y España comparten la necesidad de acomodar nacionalidades minoritarias que se encuentran asentadas en parte del territorio, con una lengua y cultura propias y con la presencia de partidos nacionalistas. Pero mientras Canadá es un país federal, España desarrolló un proceso de federalización desde 1978, que además fue paralelo a la consolidación del sistema democrático y al desarrollo del Estado de Bienestar y que permanece inconcluso, sin terminar de ser reconocido como tal por todos los actores políticos y sociales ni en el marco legal y constitucional. Ambos países sin embargo han experimentado desarrollos asimétricos para acomodar la diversidad interna y un entramado de relaciones intergubernamentales que les permitió enfrentar las complejidades del gobierno multinivel.
- Si bien Canadá y España comparten la combinación del federalismo con el sistema parlamentario, en el modelo *Westminster* canadiense los parlamentarios eligen al *Premier* de entre sus miembros y el gabinete del Primer Ministro se conforma con parlamentarios electos. Mientras que en España el Parlamento elige al Presidente del gobierno, existiendo la posibilidad de que no sea un

parlamentario, pero además el gabinete del presidente no necesariamente está conformado por parlamentarios electos, configurando lo que ha sido denominado como un modelo parlamentario de tipo canciller, donde el presidente y su gabinete tienen mayor protagonismo y autonomía frente al Parlamento. Dicho esto, un elemento común a ambos modelos es el fuerte papel de los ejecutivos en las relaciones intergubernamentales, donde las relaciones bilaterales entre niveles de gobierno constituyen un canal importante para el funcionamiento y desarrollo del sistema.

- En cuanto al papel del sistema de partidos en las relaciones intergubernamentales y en el *policy process*, claramente el caso español se diferencia del canadiense en que la territorialización de los partidos ocurre de forma paralela a los procesos de federalización y desarrollo del sistema de relaciones intergubernamentales, en un marco de consolidación de la democracia. A lo que hay que agregar el peso de los partidos nacionalistas en la configuración de mayorías de gobierno en el nivel nacional. En ese sentido las relaciones intra e interpartidarias juegan un papel clave en el funcionamiento de las RIGs, integrando el sistema. En Canadá por su parte, éste papel es cubierto por relaciones informales y acuerdos entre ejecutivos, mediante el uso de la “diplomacia intergubernamental”, en un contexto en que la disciplina partidaria ha tendido a separar las ramas provincial y federal de los partidos políticos en dos niveles con organización autónoma, ofreciendo limitadas posibilidades de movilidad vertical (de un nivel a otro de gobierno) de los políticos. Sin embargo en los dos países se observa una opacidad del sistema en tanto las negociaciones partidarias y entre ejecutivos no necesariamente son públicas ni están sometidas al control parlamentario.
- Canadá tiene un modelo de federalismo dual con pocos ámbitos de competencias compartidas, pero entre ellas se encuentra precisamente la inmigración, mientras que en España la Constitución distingue entre las competencias exclusivas y excluyentes del Estado central, exclusivas de las CCAA, compartidas y concurrentes, siendo la inmigración competencia exclusiva del Estado, mientras que las competencias sociales que de facto se han encargado de acoger a los inmigrantes son autonómicas y en algunos casos compartidas. Si bien en ambos países el arreglo constitucional no prevé modelos o mecanismos de relaciones intergubernamentales, éstos se desarrollaron con la

expansión del Estado de Bienestar y el incremento de la complejidad del gobierno; en el caso español además se añade la complejidad del proceso de incorporación a la Unión Europea. De otra parte en ambos países las RIGs cobran importancia en el marco de la gestión de la diversidad interna y la incorporación de los nacionalismos minoritarios de Quebec en Canadá y de Cataluña, País Vasco y Galicia en España, dando lugar a una tensión entre la universalización y armonización de los derechos en el territorio y el desarrollo de relaciones de tipo asimétrico.

- Otro elemento común es la debilidad de la Cámara Alta, aunque por diferentes motivos. Si bien el Senado canadiense tiene poder absoluto de veto, éste se ve limitado por el sistema de elección de los senadores que siguiendo la tradición británica son designados por el *Premier* para un mandato vitalicio (hasta los 75 años), por lo que su lealtad se orienta hacia el gabinete antes que hacia la representación territorial. En España el Senado se compone por senadores electos y representantes de los dos niveles de gobierno, sin embargo sólo posee poder de veto suspensivo, por lo que en la práctica la representación territorial efectiva se ejerce en el Congreso de los Diputados mediante la participación de los partidos nacionalistas y regionalistas y su mayor o menor capacidad de contribuir a formar mayorías de gobierno.
- Con respecto al nivel de formalización o institucionalización de las relaciones intergubernamentales, el federalismo ejecutivo en Canadá requiere una gran flexibilidad en las negociaciones entre los ejecutivos en los dos niveles de gobierno (federal y provincial) y sus gabinetes, en cuya base se encuentra el funcionamiento del sistema. Pero en el ámbito administrativo en cambio el nivel de institucionalización es bastante alto con el desarrollo de cuerpos transversales dedicados a las RIGs en las provincias, así como especialistas en RIGs en el nivel sectorial. Si bien todos los actores del sistema y especialmente Quebec consideran la falta de institucionalización de las decisiones tomadas en el marco de las relaciones intergubernamentales como un problema potencial, en la práctica coinciden en que por el momento no es recomendable avanzar hacia un mayor nivel de formalidad porque podría despertar conflictos, situaciones de agravio comparativo o un cuestionamiento de los arreglos asimétricos que han permitido mantener unida a la federación hasta el momento. En España en cambio, las RIGs se desarrollan en el marco de un proceso de federalización,

que en su primera faceta involucra los traspasos de competencias, la elaboración de los Estatutos de Autonomía y la aprobación de una serie de leyes que dan forma al Estado Autonómico delineado por la Constitución. En este proceso el Tribunal Constitucional cobra un papel importante en la solución de los conflictos clarificando las características del modelo federal y sentando las bases de la cooperación intergubernamental. Todos estos factores han influido en una mayor formalización y reglamentación de las RIGs y sus mecanismos que en el caso canadiense. A ello habría que agregar la pertenencia a la Unión Europea que demanda el desarrollo de procesos formales de organización intergubernamental en diversos ámbitos sectoriales donde las directivas europeas requieren de una implementación multinivel. Sin embargo el caso español también cuenta con amplios espacios para la negociación informal y la influencia de redes de relaciones personales, partidarias e intrapartidarias, así como interadministrativas que han llevado a que el modelo de RIGs sea definido como “corporativo” (Agranoff: 2010).

- En Canadá las relaciones multilaterales tienen más visibilidad política que en España con una mayor tradición y peso de las Conferencias de Primeros Ministros en comparación con la Conferencia de Presidentes creada en España recién en 2004 y que ha tenido relativamente poca actividad desde entonces. Sin embargo ambos países demuestran un gran dinamismo en el nivel sectorial aunque en el caso español las Conferencias sectoriales funcionan con mayor formalidad y reglamentación escrita que en Canadá, donde se basan en procedimientos informales y en la costumbre. Además las relaciones multilaterales en el nivel sectorial en Canadá presentan un carácter más marcadamente técnico que en el caso español donde dependiendo del sector y del tema en discusión pueden convertirse en vitrina para la escenificación de la competencia política. De otro lado, las relaciones horizontales en Canadá se encuentran bastante más desarrolladas debido a una tradición de colaboración entre las provincias en asuntos de interés común, incluso Quebec a pesar del recelo a ser equiparada con las demás provincias ha sabido jugar la carta de las relaciones horizontales para intentar poner límites al poder de gasto del gobierno federal. Sin embargo en ambos países, los acuerdos tomados en los organismos multilaterales no son vinculantes, teniendo las negociaciones bilaterales entre ejecutivos un papel clave en la concreción de los acuerdos entre gobiernos, en

este caso las buenas relaciones entre *premiers* o ejecutivos son clave para el caso canadiense mientras que la pertenencia partidaria juega un rol esencial en España. Los acuerdos se formalizan principalmente mediante convenios bilaterales en ambos casos, aunque en Canadá también tienen bastante importancia los acuerdos multilaterales y pancanadienses. Pero en los dos países estudiados se evidencia un esfuerzo por establecer relaciones bilaterales específicas con Quebec y Cataluña, lo que introduce mayores dosis de asimetría en el sistema.

- Otro elemento clave en el funcionamiento de los mecanismos de RIGs es el desarrollo de burocracias especializadas en ambos países dedicadas a la gestión de las relaciones intergubernamentales, donde además destaca la diferencia entre la orientación jurisdiccional de los cuerpos transversales de RIGs y la orientación hacia la solución de problemas de los especialistas sectoriales. Sin embargo en el caso de Canadá los cuerpos de funcionarios dedicados a gestionar las RIGs en los ejecutivos tienen mayor peso que en España e incluso algunas provincias como Quebec, British Columbia u Ontario cuentan con Ministerios de Relaciones Intergubernamentales.
- El federalismo dual, canadiense otorga mayor poder a las provincias definiendo un conjunto amplio de competencias exclusivas que incluyen la educación y la salud, así como los propios gobiernos locales; mientras que las CCAA reciben las competencias y funciones en un proceso progresivo de federalización donde las principales competencias como educación, salud, empleo son concurrentes y/o compartidas.
- En ambos casos el Estado central o federal posee una competencia transversal que le permite intervenir para garantizar la igualdad básica de los ciudadanos, el orden o el buen gobierno, ya sea mediante lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución española o mediante la “*POGG clause*”¹⁵¹ en la “*Constitutional Act*” de Canadá, asimismo los dos países reservan el poder de gasto o “*spending power*” (SPO) al Estado central o federal, que tiende a ejercerlo predominantemente en áreas de jurisdicción provincial o autonómica para corregir el desequilibrio fiscal vertical, pero también para imponer determinadas condiciones básicas u homogéneas a las políticas públicas (Artículo 149.1.1 de

¹⁵¹ “Peace Order and Good Government” (Paz, orden y buen gobierno).

la CE de 1978 y *POGG Clause, Consitutional Act* de 1982). En materia de inmigración las competencias son concurrentes para el caso canadiense, aunque con preeminencia del gobierno federal en caso de conflicto; y exclusivas del gobierno central para el caso español, lo que como se ha explicado es un factor clave en las características que asumirán las RIGs y su influencia sobre el proceso de “*policy making*”.

- Adicionalmente, un elemento clave del modelo canadiense es la “*notwithstanding clause*” que otorga el poder de incluirse o autoexcluirse de los acuerdos pancanadienses a las provincias (*opting in/opting out*) sobre diversas áreas de políticas como por ejemplo las incluidas en las secciones 94 y 94ª de la Constitución (pensiones, propiedad privada y derechos civiles), e incluso de la sección 23.1 del *Charter of Rights and Freedoms* sobre los derechos de educación lingüística de las minorías. Ésta provisión surgió como parte de las negociaciones para repatriar la Constitución en 1982 y aprobar el *Charter of Rights and Freedoms* y fue un mecanismo para sortear la falta de acuerdo sobre la posibilidad de veto de las provincias, dejando a la negociación intergubernamental de cada acuerdo o política la posibilidad de su aplicación. En la práctica la cláusula abrió la puerta a desarrollos asimétricos que han sido empleados por Quebec para abstenerse de los acuerdos pancanadienses y poner en marcha sus propias políticas, recibiendo a cambio una compensación económica por parte del gobierno de Canadá, por ejemplo, la “*notwithstanding clause*” ha sido de crucial importancia en la política lingüística en Quebec especialmente en lo vinculado a la educación de las minorías anglófonas. El caso de España también presenta ambigüedades en la Constitución que permiten sortear la falta de acuerdo inicial de las fuerzas políticas y sociales acerca del modelo de Estado. Es por ello que la Constitución señala las características básicas del Estado autonómico identificando las competencias exclusivas y excluyentes del Estado central, así como las compartidas y concurrentes dejando abierto su desarrollo a la aprobación de los Estatutos de Autonomía y a un conjunto de normas que lo precisan como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Asimismo establece un modelo asimétrico con dos vías diferenciadas de acceso a la autonomía y un sistema de financiación que distingue al régimen general del foral (Navarra y País Vasco).

Posteriormente buena parte de las características del modelo autonómico se han ido precisando mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

- En materia fiscal las provincias canadienses cuentan claramente con una capacidad de gasto y regulación superior, lo que sin embargo no elimina el desbalance fiscal vertical y el papel del poder de gasto del gobierno federal en diferentes sectores de políticas, especialmente la educación y la salud. Sin embargo el federalismo dual de Canadá garantiza formalmente el respeto a la autonomía jurisdiccional de las provincias y en el caso de Quebec, la posibilidad de abstenerse (*opting out*) ha llevado al desarrollo de acuerdos específicos que involucran compensaciones económicas por los servicios prestados o la posibilidad de recolectar sus propios impuestos (por ejemplo en el caso del Plan de Pensiones de Quebec). En España se reconoce la asimetría distinguiendo dos sistemas el Foral (Navarra y el País Vasco) y el general. En el marco del régimen general que se aplica a Cataluña, se reconoce la autonomía financiera a las CCAA, sin embargo dicha autonomía está limitada por las competencias exclusivas del Estado central sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La financiación propia de las CCAA del régimen general es mucho menor que en el caso de las provincias canadienses (alcanza sólo 34%) dependiendo el resto de su presupuesto de transferencias por concepto de participación en impuestos estatales, nivelación y subvenciones condicionadas de la UE y el gobierno central. El Estado central pues tiene un importante papel financiador de otras administraciones públicas (más del 40% de su gasto).
- Si algo demuestra el análisis del funcionamiento y características de las RIGs en ambos países es que no existe un patrón estable de cooperación o conflicto sino que varía en cada ciclo político, económico o histórico, pero también en función de las características y necesidades de los diferentes sectores de políticas y de las arenas en las que ocurren las RIGs (política, administrativa o técnica, sectorial o transversal). Si bien en ambos casos se observa un modelo competitivo de RIGs con la presencia de asimetría y nacionalismos minoritarios, también es cierto que el desarrollo del Estado de bienestar, la mayor complejidad del gobierno y la participación en acuerdos o mecanismos de gobernanza supranacionales como la UE o el NAFTA fomentaron el desarrollo de relaciones colaborativas.

- Así en el caso canadiense se observa un período de conflicto bastante marcado con el surgimiento de la *Révolution tranquille* y el proceso de modernización de Quebec de una lado, y la repatriación de la Constitución y aprobación del *Charter of Rights and Freedoms* del otro, donde el conflicto encuentra sus picos más altos con los dos referéndums en Quebec (1980, 1995) y los dos intentos frustrados de acuerdo pancanadiense sobre el tema constitucional (Meech Lake, 1987 y Charlottetown, 1989). Sin embargo superado el conflicto la federación canadiense ha tenido la suficiente flexibilidad en el empleo de la “diplomacia intergubernamental” y ha aprovechado los elementos de asimetría y flexibilidad previstos en la Constitución (como la *notwithstanding clause*) para alcanzar acuerdos con las provincias y con Quebec. En ese contexto, el acuerdo sobre inmigración de 1991 tiene un papel fundamental en el acomodo de Quebec, dada la importancia central (podría decirse constitutiva) que tiene ésta política en la federación canadiense, lo que sin embargo en la práctica ha contribuido a profundizar la asimetría del conjunto del sistema. En España se intenta establecer un modelo de RIGs cooperativo inspirado en el alemán sobre una realidad más bien parecida a la canadiense. En la práctica las RIGs se desarrollan como parte de un proceso de federalización, donde se van definiendo las competencias y estructura del Estado Autonómico sobre unas bases fijadas por la Constitución, pero a diferencia de otras federaciones europeas no hubo RIGs horizontales previas al desarrollo de la cooperación vertical (Colino & Parrado: 2009). Se trata de un modelo en el que también se reconoce la diversidad histórica, lingüística y cultural (*hechos diferenciales*) y como en Canadá se deja abierta la posibilidad de desarrollos asimétricos. En la etapa constitutiva del Estado Autonómico buena parte del patrón de RIGs ha sido calificado como conflictivo debido al papel central del Tribunal Constitucional en la resolución de controversias, sin embargo el propio TC señaló la necesidad de establecer mecanismos de cooperación intergubernamental para canalizar y resolver los conflictos que poco a poco fueron trasladándose al terreno de las Conferencias sectoriales y/o las relaciones y convenios bilaterales. La menor autonomía de las CCAA en comparación con las provincias canadienses facilitó la intervención del gobierno mediante el poder de gasto en áreas de competencia autonómica, lo que contribuyó al desarrollo de relaciones de cooperación o negociación entre los niveles de gobierno durante los años considerados en este

estudio. Otro elemento clave en las características de las RIGs es el sistema de partidos que al encontrarse territorializado ha contribuido a canalizar las relaciones y facilitar la integración del sistema, si bien ello varía en cada sector de políticas y en función de los ciclos del “*policy process*”.

- En la arena de las relaciones administrativas sin embargo ambos casos demuestran el desarrollo de cuerpos especializados en la gestión de las RIGs, aunque ello ocurre de manera más generalizada en las provincias de Canadá que en las CCAA. Destaca la distinción entre el papel de los cuerpos generales o transversales de RIGs en ambos niveles de gobierno que tienden a preocuparse por temas jurisdiccionales o de competencias de un lado, y los cuerpos sectoriales orientados a la solución de problemas que tienden a favorecer la homogeneidad y el carácter técnico de las políticas, del otro.
- En cuanto al papel de los gobiernos locales, lo primero que hay que destacar es que los gobiernos locales (municipios, provincias e islas) en España gozan de reconocimiento institucional y poseen mayor autonomía que sus contrapartes canadienses, donde son considerados creaturas del gobierno provincial. Si bien la fragmentación municipal es mayor en España que en Canadá, los gobiernos locales hasta 2013 tenían la opción de asumir competencias impropias que les permitían brindar servicios a los ciudadanos en diversas áreas, a partir de diferentes tipos de acuerdo, negociaciones y transacciones intergubernamentales de delegación de competencias hacia arriba o hacia abajo, cobrando importancia los órganos de asociación supramunicipal (mancomunidades, comarcas, consorcios), e inframunicipal (distritos, barrios o parroquias) (Agranoff: 2010). Así si bien los municipios y diputaciones españoles presentan una doble dependencia frente al Estado Central y las CCAA o un carácter bifronte en materia de legislación y financiación, en la práctica han sido los espacios de gobierno más cercanos al ciudadano asumiendo una serie de responsabilidades en materia de prestaciones sociales, lo que en términos financieros se expresó en un desbalance fiscal vertical que sin embargo impulsó la necesidad de negociación, dinamizando las RIGs y el asociacionismo local.
- Otro factor clave es la territorialización de los partidos en el caso español, lo que otorga mayor peso al gobierno local, haciendo posible el desarrollo de redes de gobierno multinivel que dinamizan el carácter político de las municipalidades. Por su parte en Canadá y especialmente en Quebec, la mayor autonomía de la

provincia ha significado el desarrollo de un modelo centralista hacia su interior, donde buena parte de los servicios que prestan las municipalidades ha sido absorbida por la provincia y si bien los municipios gozan de un nivel de autonomía financiera que se sostiene en la capacidad de cobrar tasas sobre la propiedad y el uso del suelo, carecen de autonomía política.

- La tradición corporativa del sistema de RIGs español ha facilitado que los intereses de las grandes ciudades se trasladen al gobierno federal a través de la Federación Española de Municipios (FEMP), (o la Federación Catalana de Municipios (FCM) para el caso de Barcelona). Mientras que en el caso canadiense si bien existe una Federación Canadiense de Municipalidades, que realiza funciones de *lobby*, la relación de las municipalidades con el gobierno federal suele estar mediada por las provincias, lo que se cumple de manera estricta en Quebec. Puede decirse por tanto que en el nivel municipal España se caracteriza por un gran dinamismo en las relaciones intergubernamentales y en el establecimiento de redes de gobernanza, lo que determina una mayor politización de éste nivel de gobierno, en contraste con el caso canadiense donde sobre todo destaca el papel de las tecnocracias y administraciones locales en la gestión de los asuntos de la ciudad.

10.2. Las relaciones intergubernamentales en la formulación de las políticas.

- Las características de los patrones de RIGs y el arreglo federal arriba descritos enmarcan los procesos de formulación de las políticas públicas en ambos países, sin embargo como se ha explicado, los niveles de cooperación o conflicto dependen en buena parte de cada sector específico de políticas. En la política de inmigración lo primero que hay que señalar es la diferencia entre los regímenes de inmigración de Canadá y España, destacando la centralidad estatal que ocupa la inmigración en el primer caso y el carácter reactivo de las políticas en España. Siguiendo la analogía empleada por Majone (1989) podemos decir que en Canadá las políticas de inmigración poseen un núcleo claramente definido y que son concebidas de manera integral, como un *continuum* donde las políticas de control e integración se encuentran entrelazadas al punto que para nuestros entrevistados era difícil hablar de una sin hacer referencia a la otra. En torno a ese núcleo sin embargo se han producido desarrollos periféricos que en buena

parte configuran un sistema de inmigración con fuertes elementos de asimetría. Por su parte en el caso español se trata de un régimen sur europeo de inmigración reciente, donde las políticas fueron de carácter reactivo ante un auge migratorio que era necesario gestionar, pero donde las políticas de control e integración aparecen fuertemente fragmentadas. En el caso de éstas últimas puede decirse además que se van desarrollando sobre la marcha en un proceso *bottom-up* donde inicialmente son las asociaciones y gobiernos locales quienes tienen las primeras iniciativas ante la necesidad de brindar servicios específicos para los inmigrantes, seguidas de las Comunidades Autónomas y del gobierno nacional, y que en ese proceso se van configurando un conjunto de relaciones intergubernamentales que con el tiempo dan forma a un modelo de gobernanza de la integración de los inmigrantes y a un conjunto de mecanismos para la coordinación y cooperación intergubernamental como el CSPI primero, luego la Conferencia Sectorial y el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (FAI). En el caso Español por tanto las políticas de inmigración no poseen un núcleo definido desde el inicio y en materia de integración de los inmigrantes puede decirse que se configuran desde la acción de las periferias (servicios ofrecidos por las asociaciones, tercer sector) hacia el núcleo (definición y articulación de políticas desde los gobiernos locales, autonómicos y nacional).

- En estos contextos nacionales, Quebec y Cataluña se insertan de manera diferenciada. Mientras Quebec tiene jurisdicción exclusiva y recursos para actuar sobre las políticas de integración en virtud del acuerdo de inmigración con Canadá de 1991, Cataluña debe moverse en un entramado de relaciones intergubernamentales para ir definiendo su modelo y obtener la financiación necesaria para la integración de los inmigrantes en el marco del desarrollo de elementos de federalismo cooperativo.
- Ésta diferencia en materia de jurisdicción influye a su vez sobre los modelos de gobernanza de las políticas de inmigración al interior de Quebec y Cataluña. Mientras que Quebec desarrolla un modelo centralizado y jerárquico, con fuerte control de la provincia sobre las políticas de integración locales y sobre las intervenciones del tercer sector, Cataluña se nutre de un modelo más bien de abajo hacia arriba (*bottom-up*), con un fuerte peso de las asociaciones y tercer sector en la definición de los contenidos sustantivos de las políticas y donde

además los gobiernos locales y especialmente la ciudad de Barcelona tienen un juego propio para desarrollar su modelo de integración y poner en marcha una red de integración de los inmigrantes que juega un papel central en la formulación, gestión y legitimación de sus políticas.

- De otra parte, Quebec desarrolla sus políticas y su modelo de integración de los inmigrantes teniendo como referencia al multiculturalismo canadiense, mientras que en el caso español no existe un modelo nacional explícito para la integración de los inmigrantes, recordemos que es un caso donde la política se va construyendo de manera reactiva y desde las periferias hacia el centro. Sin embargo, sostenemos que el modelo de integración catalán se articula teniendo como referencia el asunto aún no resuelto del modelo territorial y el acomodo de la diversidad en España y particularmente por oposición a la visión unitaria del país por parte del PP (que además plantea un conflicto acerca del reconocimiento de la diversidad lingüística), además de los impulsos armonizadores del proceso autonómico desde sectores del PSOE.
- Pero si bien existe un discurso muy marcado en torno al conflicto sobre los modelos y políticas de integración de los inmigrante en ambos países, en la práctica puede encontrarse mayor cooperación intergubernamental y convergencia en los contenidos sustantivos de las políticas de lo que se aparenta. Así por ejemplo más allá del fuerte énfasis en la lengua y las políticas de “*francisation*” en Quebec, los entrevistados coincidieron en señalar que las políticas interculturales quebequesas encuentran importantes puntos de convergencia o similitud con el multiculturalismo canadiense o viceversa. Mientras que en el caso español puede detectarse algunos puntos comunes clave en las políticas autonómicas, nacionales y locales, así como entre los diferentes partidos políticos durante los años estudiados, como por ejemplo: el consenso generalizado de que la integración de los inmigrantes debe discurrir por los servicios universales del Estado de Bienestar y que en estos se debe de incluir incluso a los inmigrantes irregulares, la transversalización de las políticas y su desarrollo siguiendo un estilo tipo *bottom-up* donde el mundo asociativo, el tercer sector y también los gobiernos locales tienen un papel importante.
- Pero a pesar de la constatación de ésta convergencia, los discursos en torno a la confrontación o la competencia de modelos resultan clave al momento de formular las políticas en ambos casos, convirtiéndose en un instrumento de los

diferentes actores involucrados para legitimar sus propuestas y estrategias en un juego de poder complejo que sin embargo permite una gestión más o menos eficaz de las políticas. Así, en el caso de Quebec el discurso de la confrontación frente al multiculturalismo del gobierno federal va a ser empleado tanto por los liberales y nacionalistas para legitimar sus posiciones y sus políticas, mientras que los funcionarios lo emplearán para justificar el modelo centralizado de tipo *top down* en la gestión de las políticas de integración, legitimando su papel como garantes de la defensa jurisdiccional y la coherencia del modelo. Desde las asociaciones y el tercer sector sin embargo se reclama una mayor participación en el proceso de formulación y en la gestión de las políticas bajo el argumento de la necesidad de adaptarlas mejor a las necesidades del entorno, pero sin desarrollar una capacidad para plantear discursos alternativos a los hegemónicos. En Cataluña la confrontación con el nivel nacional se va a dar sobre todo frente a un modelo unitario de España y el conflicto acerca del uso de la lengua, representado en el discurso del PP y por los impulsos armonizadores de parte del PSOE. La inmigración aparece como una arena fuertemente politizada en términos electorales en todos los niveles de gobierno y los discursos de los diferentes actores buscarán legitimar sus posiciones en el proceso de formulación de las políticas. Sin embargo a pesar del alto nivel de politización sectorial y de la superposición de los clivajes sobre el modelo territorial, la identidad y las lenguas en la formulación de las políticas de integración, es evidente que durante el período estudiado las relaciones intergubernamentales fueron efectivas para manejar y canalizar el conflicto. Pero éstas relaciones no discurrieron necesariamente por los canales formales establecidos como la Conferencia Sectorial sino a través de las relaciones partidarias y bilaterales. Así, en un primer momento el apoyo de CiU al gobierno del PP para lograr la aprobación de las normas de extranjería le permitió negociar la creación del propio órgano de coordinación intergubernamental (CSPI) o introducir la decisión participada acerca del contingente anual de trabajadores extranjeros. En una segunda etapa será la cercanía política del PSOE con los partidos del Tripartito junto con la introducción de mecanismos de federalismo cooperativo y un fondo de financiación lo que permitirá la colaboración del gobierno central y Cataluña e incluso neutralizar el conflicto con las CCAA del PP. En el plano interno la Generalitat y el Ayuntamiento

desarrollarán sus enfoques y discursos propios acerca de la integración de los inmigrantes colocando distintos énfasis en función de sus intereses, subrayando la necesidad de dotar de coherencia a las políticas y de promover la participación de los ciudadanos en una cultura pública común por parte de la Generalitat o colocando el énfasis en la interacción en el espacio urbano y local y el papel de las asociaciones y sociedad civil en la configuración de un modelo de gobernanza en red que facilite la “integración normalizada de la diversidad” por parte del Ayuntamiento de Barcelona. En este proceso si bien las asociaciones y ONGs tienen mayor posibilidad de incidir sobre la formulación de la política que en Quebec, es justamente su inclusión dentro de un modelo de gobernanza *botom-up* de la política lo que les resta autonomía para plantear discursos alternativos al hegemónico, a los que se suma su gran diversidad y fragmentación.

CONCLUSIONES

La pregunta central que buscó responder esta investigación fue ¿Cómo influían las relaciones intergubernamentales sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña entre 1995-1999 y 2011? Para ello se partió de la premisa de que las relaciones intergubernamentales establecen unas reglas que condicionan el juego de los actores o “el juego de poder” en la formulación de la política pública, por lo tanto se buscó analizar y comprender las estrategias empleadas por los actores para plantear sus diferentes definiciones del problema y argumentos en el marco de dichas reglas de juego.

Siguiendo los enfoques de Majone (1997), Lindblom (1991) y Stone (1988) en la presente tesis se ha descrito cómo los tomadores de decisiones en Quebec y Cataluña construyeron sus discursos y argumentos en el proceso de definición del problema público y de sus estrategias de intervención, estando éstos enmarcados en unas determinadas reglas de juego y en un entorno normativo que los condicionaba. En la medida que las políticas de integración son bastante amplias se focalizó tres componentes centrales para estudiar su formulación: la política lingüística, las políticas o enfoques empleados y/o propuestos para la gestión de la diversidad, y los modelos de gobernanza de las políticas de integración al interior de Quebec y Cataluña, prestando particular atención a sus relaciones con las principales ciudades receptoras de inmigración (Montreal y Barcelona) y con el mundo asociativo o no gubernamental, que de alguna manera asume la representación de la voz de los inmigrantes y sus intereses, pues como se ha explicado, las políticas de inmigración tienen la particularidad de que los inmigrantes no son ciudadanos y por lo tanto su voz tiende a ser representada por otros actores organizados como las ONGs y el mundo asociativo.

En el capítulo nueve se analizó los resultados de la investigación en función de los objetivos planteados: a) describir las características de las RIGs en el campo específico de las políticas de inmigración e integración de los inmigrantes en Quebec y Cataluña durante el período seleccionado para el estudio, b) identificar los discursos y argumentos empleados por los tomadores de decisiones para la definición del problema público y c) establecer la relación entre las características de las relaciones intergubernamentales en el campo de la política de inmigración e integración durante el

período estudiado y los discursos y estrategias empleados por los tomadores de decisiones en Quebec y Cataluña para formular las políticas de integración de los inmigrantes. Además se ha presentado una comparación de ambos casos en el capítulo 10.

La hipótesis que guió la investigación fue que de cara a las relaciones entre Quebec y Cataluña con el gobierno federal y/o central durante el período estudiado las relaciones intergubernamentales funcionaron y permitieron gestionar y canalizar en buena medida las tensiones nacionalistas y territoriales reduciendo sus posibles efectos conflictivos sobre la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes. Esto habría llevado al desarrollo de mecanismos formales e informales de cooperación intergubernamental específicos para cada caso y a la presencia de similitudes en los contenidos sustantivos de las políticas y programas puestos en marcha para la integración de los inmigrantes en Quebec y Canadá y Cataluña y España. Sin embargo, pese al éxito relativo para garantizar la cooperación en el marco de las relaciones intergubernamentales, los discursos y argumentos contruidos en torno a la competencia o incluso al conflicto con el gobierno federal o central habrían sido empleados internamente en Quebec y Cataluña para justificar y legitimar las definiciones del problema público y las características de las políticas de integración. Estos discursos por tanto formarían parte de los juegos de poder internos (provincial y autonómico) para estructurar y justificar las características de los modelos de gobernanza de las políticas de integración y especialmente para delimitar el acceso a los recursos y al poder para ponerlas en marcha en el marco de las relaciones con Montreal y Barcelona, de un lado y con el mundo asociativo y las ONGs del otro. En ese sentido consideramos que la hipótesis propuesta se ha confirmado en ambos casos de estudio:

En el caso de Quebec, la firma del acuerdo de inmigración de 1991, dio por cerrada una etapa de conflicto y competencia en las relaciones con el gobierno federal y abrió una etapa de cooperación que pese a la informalidad del acuerdo federal-provincial, dio lugar a una serie de mecanismos de RIGs altamente formalizados y a un convenio de financiación bastante generoso que en la práctica ha permitido que las relaciones funcionen y que incluso haya intercambio y aprendizaje entre ambas partes en materia de políticas de integración de los inmigrantes. En este marco Quebec goza de autonomía y poder suficiente para definir e implementar sus políticas y como se ha demostrado y

descrito a lo largo de la tesis, ello se manifiesta en los tres ámbitos focalizados para el análisis de la política en nuestro estudio.

Sin embargo pese a este funcionamiento relativamente exitoso de las RIGs para canalizar el conflicto federal-provincial, las relaciones intergubernamentales fueron empleadas al interior de Quebec como mecanismo legitimador de las definiciones del problema público y de los argumentos de legitimación de los diferentes tomadores de decisiones en una lucha por controlar los recursos y el poder para poner en marcha las políticas de integración de un lado y para asegurarse la lealtad de las comunidades de inmigrantes del otro.

Se identificó en primer lugar los discursos y argumentos de los liberales y nacionalistas en torno a la necesidad de colocar el énfasis en la interculturalidad o en la construcción nacional respectivamente como mecanismo para enfrentar la amenaza planteada por el modelo multicultural canadiense a la sobrevivencia de la cultura y la identidad quebequesas, y particularmente para la protección de su lengua. Pero también se identificó otros discursos como el de los funcionarios que si bien procuraban mantenerse equidistantes del debate entre liberales y nacionalistas, se erigían como los defensores del respeto a la jurisdicción de Quebec en las políticas de integración de los inmigrantes frente a la amenaza de expansión del gobierno federal empleando el “Poder de gasto”. En este proceso, el discurso de los funcionarios contribuye a legitimar un modelo fuertemente centralizado, jerárquico y sectorial en la formulación de las políticas de integración de los inmigrantes que les garantiza un nivel elevado de control sobre el mismo. Además, demostramos como las asociaciones de inmigrantes y ONGs son consideradas como meros ejecutores de las políticas y en la práctica no tienen la capacidad de plantear discursos alternativos a los enfoques hegemónicos acerca de la definición del problema público sobre la integración de los inmigrantes, pues si bien ejercen labores de vigilancia de los programas estatales, tienen un fuerte condicionamiento en tanto subsisten gracias a recursos públicos provenientes del gobierno de Quebec.

En cuanto al caso de Cataluña, a diferencia de Quebec ésta no tiene jurisdicción sobre las políticas de integración y depende en gran medida de transferencias del gobierno central para gestionarlas. Además en el caso español se evidencia claramente que la

relación con los actores nacionales permea el proceso de formulación de las políticas autonómicas. Esto se manifestó durante el gobierno del partido popular a través del establecimiento de pactos con los nacionalistas catalanes (CiU) para sacar adelante la nueva legislación sobre inmigración, lo que en la práctica se tradujo por ejemplo en la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración por presiones de los nacionalistas y otros partidos regionales, como Coalición Canaria. Pero también se evidenció con la creación del FAI durante el gobierno socialista, que dio lugar a un proceso de negociación acerca de su distribución y al establecimiento de algunos condicionamientos básicos en materia de integración de los inmigrantes para las CCAA receptoras por parte del gobierno central.

Ésta mayor interrelación entre el gobierno nacional y el nivel autonómico se explica porque a diferencia de Quebec, España es un país que se ha federalizado pero donde aún no termina de estar definido del todo el modelo territorial, pero además porque la intervención de las CCAA y ayuntamientos en materia de integración de los inmigrantes se ha dado más bien de facto a partir de las competencias sociales en el marco de una distribución de competencias que formalmente le asigna la exclusividad en materia de integración de los inmigrantes al gobierno central.

En segundo lugar se ha demostrado que durante el periodo estudiado el conflicto fue canalizado por las relaciones intergubernamentales, ya sea por el papel que cumplieron los partidos nacionalistas para asegurar mayorías de gobierno en el nivel nacional como por la política de pactos combinada con la creación de un fondo de financiación de la integración de los inmigrantes que permitió al gobierno socialista garantizar fuertes dosis de cooperación por parte de Cataluña, todo ello acompañado por el proceso de reforma del estatuto de autonomía y la relegación a un segundo plano en el debate sobre las políticas de integración de los temas lingüísticos e identitarios por parte de los socialistas.

Pero al igual que en Quebec, si bien las RIGs canalizaron el conflicto con relativa efectividad en el período estudiado, las relaciones intergubernamentales fueron empleadas como mecanismo legitimador de las definiciones del problema y los argumentos justificativos de los diferentes tomadores de decisiones y actores involucrados en la formulación de la política. Así, de un lado la Generalitat de

Cataluña colocaba el énfasis en la necesidad de impulsar un proceso de construcción nacional donde los inmigrantes debían integrarse a una cultura pública común catalana, por oposición a las definiciones más bien homogéneas de la identidad española por parte del Partido Popular y al reclamo por la homologación entre las CCAA desde algunos sectores del PSOE. Mientras que por su parte, desde el ayuntamiento de Barcelona por entonces aún en manos del PSC, se colocaba el énfasis en un discurso que subraya la interculutralidad y el papel central de la red o *xarxa* de inmigración frente a un discurso y una definición del problema por parte de la Generalitat con pretensiones de convertirse en hegemónico. El menor control sobre la política de integración que presenta la Generalitat en comparación con Quebec y el papel activo de Barcelona en la formulación de las políticas de integración en el marco de un modelo de integración que en la práctica se fue construyendo desde las periferias hacia el centro y que carecía de un núcleo bien definido, determinó como ha podido demostrarse, que se configure un modelo de gobernanza de las políticas de integración de los inmigrantes estilo *botom-up*, donde la *xarxa* de inmigración tiene un papel central en la configuración de las políticas pero en el que precisamente por su participación en este proceso, es difícil distinguir la autonomía de las asociaciones y su capacidad para formular definiciones alternativas de problema público y/o de los discursos y argumentos acerca de las políticas de integración.

Se comprueba pues la forma particular como en ambos casos las relaciones intergubernamentales enmarcaron y condicionaron las estrategias de los actores, estableciendo restricciones e incentivos a sus definiciones del problema público y a los discursos y argumentos que emplearon para persuadir acerca de la idoneidad de sus posiciones. Para terminar, sostenemos que un elemento interesante que se desprende del análisis de este estudio sobre Quebec y Cataluña, es que pese a que en ambos casos partimos de la premisa de que la existencia de nacionalismos y de relaciones competitivas con el gobierno federal o central influiría sobre la formulación de las políticas públicas, esta influencia se manifiesta de manera diferenciada hacia dentro, configurando modelos de gobernanza de las políticas totalmente distintos (*top-down* vs *botom-up*), pero en los cuales sin embargo las asociaciones y ONGs que representan a los inmigrantes tienen escasas posibilidades de articular formulaciones del problema público y discursos alternativos a los hegemónicos. De esta manera se ha demostrado y descrito cómo en un contexto de gobierno multinivel y nacionalismos minoritarios las

relaciones intergubernamentales de la provincia y CCAA con los gobiernos federal y central toman formas específicas que repercuten sobre las estrategias de los actores provinciales, autonómicos, locales y no gubernamentales, manifestándose en sus relaciones de poder, en la lucha por alcanzar un mayor control sobre los recursos, en las definiciones del problema público y en última instancia en la lucha por obtener la lealtad o el apoyo de unos sujetos sin voz: los inmigrantes, para con ello legitimar sus posiciones y aspiraciones.

BIBLIOGRAFIA

- ABDALLAH-PRETCEILLE, M (2006). “Interculturalism as a paradigm for thinking about diversity”, en: *Intercultural Education*, Vol 17, No. 5, December 2006, pp. 475-483.
- ADAM, M, BERGERON, J & BONNARD, M (2011). “Intergovernmental Relations in Canada” en: CHATTOPADHYAY, R, NERENBER, K: *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, McGill-Queen’s University Press.
- AGUILAR, LF (1992), “Estudio introductorio” en: AGUILAR, LF (ed) (1992). *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-86.
- AGRANOFF & RAMOS: (1997) “Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations” en: *Publius*, Vol. 27 N° 4, (autumn: 1997) pp. 1-38
- AGRANOFF, R (2001): “American Federalism and the Search for Models of Management” en: *Public Administration Review*, Vol. 61, N° 6 (Nov.-Dec. 2001), pp. 671-681.
- AGRANOFF, R, BALLART, X (2009). “Europeanization and Intergovernmental Relations In Germany And Switzerland Compared with Spain: Signs Of Convergence?” Disponible en: http://xavierballart.uab.cat/papers/014pap_Domestic%20vs%20Europeanization%20Influences.pdf
- AGRANOFF, R (2010). *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, McGill-Queen's University Press,.
- AJA, E, (2003). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- AJA, E, ARANGO, J (2006). (eds.), *Veinte Años de Inmigración En España. Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*. CIDOB, Barcelona.
- AJA, E (2012). *Inmigración y Democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- AJA, E (2014). *Estado Autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.

- ALBA: (1990). *Ethnic Identity: the Transformation of White America*. New Haven, CT: Yale University Press.
- ALBA, R. & NEE, V (1997). “Rethinking assimilation theory for a new era of immigration”, en: *International Migration Review*, Volume 31, Nº 4, (Winter 1997) pp. 826-874 .
- ALEGRE, M, SUBIRATS, J, (Eds.) (2007). *Educación e Inmigración: Nuevos Retos para España en una perspectiva Comparada*, CIS, Madrid.
- ALEGRE, M et al. , (2006). “Els Projectes Educatius de Ciutat de segona generació”, en: Diputació de Barcelona, *Observatori de polítiques educatives locals*. Documents de Treball, serie Educació.
- ANDERSON, W (1969). *Intergovernmental Relations in Review*. University of Minnesota Press.
- ANDREW, C, ABDOURHAMANE, R, (2011). “Federal Policies on Immigration Settlement, en: Tolley, E, Young, R (eds.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queens University Press, (pp. 49-72).
- ARENILLA, M, (1991). *Modernización de la Administración Periférica*, MAP, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999). *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad. Una experiencia de modernización municipal*, Ediciones Diaz de Santos, Barcelona.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2002). *Plan Municipal de Inmigración de Barcelona, 2002-2007*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2007) *Bases de acogida de la ciudad*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2008). *Barcelona Ciutat Educadora. Plá d’Acció 2008-2011*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2008). *Plan de Trabajo por la Inmigración , 2008-2011*.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2008). *Projecte Educatiu de Ciutat de Barcelona, disponible en: www.bcn.cat/educacio/pec*
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2008). *Plenario del Plan Educativo de Ciudad 2008-2011, disponible en: www.bcn.cat/educacio/pec*

- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2009). *Plan Barcelona interculturalidad*.
- BAKVIS, H, BAIER, G & BROWN, D: (2009). *Contested Federalism. Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*. Oxford University Press, Ontario.
- BALLART, X, RAMIO, C (2000). *Ciencia De La Administración*, Tiran lo Blanch.
- BANTING, K, KYMLICKA, W (2006). “Do Multiculturalism Policies Erode The Welfare State? An Empirical Analysis”, en: BANTING, K, KYMLICKA, WILL, (EDS) (2006). *Multiculturalism And The Welfare State. Recognition And Redistribution In Contemporary Democracies*, Oxford University Press, pp. 49-91.
- BANTING, K (2012) “Federalism and Immigrant Integration in Canadá”, en: JOPPKE, C, SEIDLE, L (2012): *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, pp. 79-111.
- BARKAN (1995). “Race, religion and nationality in American society: A model fo ethnicity-form contact to assimilation” en: *Journal of American Ethnic History*, Vol 14, N° 2, pp. 38-101.
- BÉLAND, P, (2006). “Les langues publiques: une nouvelle analyse de la situation” en: Georgeault, G, Page, M, *Le Français, langue de la diversité québécoise. Une réflexion pluridisciplinaire*, CREQC, 2006 (pp. 77-106).
- BELLEY et Al. (2009) “Municipal Government in Canada’s Provinces” en: Sancton, A, Young, R, *Foundations of Governance*, Toronto University Press, Toronto, pp. 70-137.
- BENHABIB, S (2002). *The Claims of Cultures. Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press.
- BERAMENDI, P, MAIZ, R, (2004). “Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)”, en: AMORETTI, U, BERMEIO, N, *Federalism And Territorial Clivages*, pp. 123-154, Johns Hopkis University Press, 2004.
- BERAMENDI, P, MAIZ, R & GRAU, M (2002). “La Federalización Del Estado Autonómico: evolución y déficit”, en: SUBIRATS, J, GALLEGU, R: *Veinte Años de Autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, pp. 379-424.

- BILODEAU, A, WHITE, S & NEIL, N, (2010) “The Development of Dual Loyalties: Immigrant’s Integration to Canadian Regional Dynamics”, en: *Canadian Journal of Political Science*, September, 2010, 515-544.
- BLAD, C, COUTON, P (2009). “The rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec”, en: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 35, N° 4, April, 2009, pp. 645-667.
- BONACICH & MODELL (1980). “The Economic Basis of Ethnic Solidarity: Small Business in the Japanese American Community. Berkeley CA: University of California Press.
- BRUBAKER, R (2001). “The Return Of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States, en: *Ethnic and Racial Studies*, Vol 24 No 4, July, 2001, pp. 531-548.
- BURGUESS, M, (2006) *Comparative Federalism. Theory And Practice*, Routledge.
- CAIDI, N, ALLARD, D (2005). ”Social Inclusion of Newcomers to Canada: An Information Problem? en: *Library and Information Science Research*, 27.
- CANTIN, L, (2010). “Ensuring Quicker, Increased and Better Access to French Language Services to Newcomers” en: *Our Diverse Cities*, N°7, SPRING, 2010. (pp. 145-159).
- CALDERON J, (2009). "Hispanic and Latino. The Viability of Categories for Panethnic Unity, en: *Latin American Perspectives*, vol 19 N° 4, The Politics of Ethnic Construction: Hispanic, Chicano, Latino? (autumn, 1992 pp 37-44, Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2633843> Accessed: 30/04/2009 18:49.
- CAMERON, D (1999) “The Structures of Intergovernmental Relations”, en: *International Social Science Journal*, Vol. 53, Issue 167, pp. 121-127, (March-1999).
- CARSON, D, (2010) “Fostering an Integrated Society: an Aspiration or a reality? CIC, 21 October, 2010 (présentation en Power Point). Disponible en: http://migration.uwo.ca/presentations/Tunis_D_Fostering_An_Integrated_Society.pdf
- Citizen and Immigration Canada (2010) *Rapport annuel au Parlement sur l’immigration*, Ottawa: CIC.

- CHECKEL (2001). “The Europeanization of Citizenship? En: Coales, M, Caporaso, J & Rise, T: *Transforming Europe*, Ithaca. NY: Cornell, pp. 180-197.
- CHIASSON, G, KOJI, J (2011), “Quebec Immigrant Settlement Policy and Municipalities: Fine-tuning a Provincial template, en: TOLLEY E, YOUNG, R (eds.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queens University Press, (pp.148-191).
- COX, D (1985). “Welfare Services for Immigrants: Can They Be Better Planned? en : *International Migration*, 23, pp. 73-95.
- COLLIN, J (2002). “La réforme de l’organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d’un cycle? en: *Organisations & territoires. Réflexion sur la gestion, l’innovation et l’entrepreneuriat*, Université du Québec à Chicoutimi/ Université du Sherbrooke/ Valorisation-Recherche Québec, Fondation de l’entrepreneuriat/ Ministère des Régions du Québec.
- COLINO, C & PARRADO, S (2009). “Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales”, en: ARBÓS, X (Coord) (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomo la posición de los actores*, Barcelona: Institut d’Estudis Autonomics, Generalitat de Catalunya, pp. 135-290.
- COLOMER (1996) *Cataluña como cuestión de Estado. La idea de nación en el pensamiento político catalán (1939-1979)*, Madrid, Ténos.
- BOUCHARD, G, TAYLOR, C.: (2008) COMMISSION DE CONSULTATION SUR LES PRATIQUES D’ACCOMMODEMENT RELIÉES AUX DIFFÉRENCES CULTURELLES: 2008, *INFORME FINAL*, Quebec.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, (2008). *Le Français, langue de cohésion sociale*. Gobierno de Quebec. Disponible en: <http://www.cslf.gouv.qc.ca/publications/avis202/a202.pdf>
- CONTRERAS, JM (2005).
- *Interculturalidad y educación en Europa*, Tirant o Blanch.
- CORNELL, S, HARTMAN, D (1988) *Ethnicity and Race: Making Identities in a Changing World*. Thousand Oaks, California.
- DAVIS, A, (2008). *Multination Building? Immigrant Integration Policies In The Autonomous Communities Of Catalonia And Madrid*, Paper presented to ESRC Workshop “Narratives on societal steering to promote integration and

- inclusión,” 14 March, 2008, Sheffield. Disponible en: http://www.law.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0017/13094/Andrew_Davis_Multination_building_Madrid_Catalonia.pdf
- DEL CAMPO, E (2013). “Territorio y poder en perspectiva comparada” en: Ferri, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, pp. 64-95.
 - DELGADO, L, BAZAGA, I (1998). “La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental”. *Papeles de Trabajo*, IIUOG, Madrid.
 - DELGADO, L, TAMAYO M, (1998) “La definición del problema de la inmigración en España”, IUOG.
 - DELGADO, L (2003) *Europeización y política de inmigración: un estudio sobre el caso español: 1985-2001*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
 - DION, S (1999). “El federalismo fuertemente asimétrico: improbable e indeseable” en: Fossas, E, Requejo, F (eds.) (1999). *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate Sobre la Acomodación de La Diversidad en Canadá, Bélgica Y España*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 197-216.
 - DRACHMAN, D, (1992). “Stage-of-Migration Framework for Service to Immigrant Populations” en: *Social Work* 37, N°1, pp. 68-72.
 - ELAZAR D (1965). “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century” en: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 359:10-22.
 - ELAZAR, D (ed) (1994): *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal and Confederal Autonomy Arrangements*. Harrow: Essex Longman Group Limited, (p. xvi-xviii).
 - ELMORE , RF (1979-1980). “ Barward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions” en: *Political Science Quarterly* 94,4 (Invierno) pp. 601-616.
 - ESPÍRITU, YL (1992). *Asian American Panethnicity. Bridging Institutions and Identities*. Philadelphia. Temple University Press.

- FAVELL A (2001) “European Integration, Immigration and the Nation State” Robert Schuman Center for Advanced Studies. EU Working Papers, RSC N° 99/32. European University Institute.
- FINKIELKRAUT (1987) *La défaite de la pensée*, Paris: Gallimard.
- FOSSAS, E (1999). “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autnómico” en: FOSSAS, E, REQUEJO, F (eds.) (1999). *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica Y España*, Editorial Trotta, Madrid, pp 275-302 .
- FREEMAN, G (1995). “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States” en: *International Migration Review*. Vol 29. N°4 (Winter 1995), pp. 881-902.
- FRITSCHLER, L & SEGAL, M (1972). “Intergovernmental relations and Contemporary Political Science: developing an Integrative Typology”, en: *Publius*, Vol 1 N° 2, (Winter: 1972), pp. 95-122.
- GAGNON, A, IACOVINO, R, (2007). *Federalism, Citizenship and Quebec. Debating Multinationalism*, University of Toronto Press.
- GAGNON, A, Iacovino, R (2009). “Interculturalism: Expanding the Boundaries of Citizenship, en: GAGNON, A (ed) (2009). *Quebec, State and Society*, pp. 369-388.
- GAGNON, A, (2009a). “Immigration in a Multinational Context. From Laissez-Faire to an Institutional Framework in Quebec, en: ZAPATA, R (Ed) (2009), *Immigration and Self-Government of Minority Nations*, Diversitas, series, N°3, pp. 39-56), Bruselas..
- GAGNON, A (ed) (2009b), *Quebec, State and Society*, University of Toronto Press.
- GANS (1992). “Second Generation Decline: Scenarios for the Economic and Ethnic Futures of Post 1965 American Immigrants”, en: *Ethnic and Racial Studies*, 15:173-192.
- GARCEA, Joseph, “Postulations on the Fragmentary Effects of Multiculturalisms in Canada” en: *Canadian Ethnic Studies*, Volume 40, Number 1, 2008, pp. 141-160.
- GARCEA, J, (1998). “Bicomunalism and the Bifurcation of the Immigration System” en: *Canadian Ethnic Studies*, Vol. 30, pp. 240-284.

- GARCEA, J, (2006). “Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis” en: *Canadian Ethnic Studies, Vol. 38, pp. 20*.
- GARCÍA, A (1994). “La educación intercultural en los ámbitos no formales”, en: *Documentación Social* N° 97.
- GARCIA, MJ (2006) *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.
- GARCÍA, MJ (2009). “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales” en: ARBÓS, X (Coord) (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico la posición de los actores*, Barcelona: Institut d’Estudis Autonomics, Generalitat de Catalunya, pp. 41-134.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (1983). *Ley de Normalización Lingüística*, (LNL 7/1983)
- GENERALITAT DE CATALUÑA (1998). *Ley de Política Lingüística*, (LPN 1/1998)
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2001) *Plan Interdepartamental 2001-2003*.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006). *Pla de Ciutadania I Immigració 2005-2008*, Barcelona, disponible en http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematics/immigracio/03publiforacoleccio/anteriors/08placiutadaniaimmigracio05-08/2006placiutadania05_08.pdf
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2005). *Plan para la lengua y la cohesión social. Educación y convivencia intercultural*. Departamento de Educación, disponible en: http://debateeducativo.mec.es/documentos/plan_lic_cataluna.pdf
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2006) *Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2007), *Procés Participatiu de la Llei d’Acollida de les Personnes Immigrades i Retornades a Catalunya. Informe de Resultats*, Mayo, 2007, disponible en: http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/05immigracio/12legislacio/projecte_llei_acollida/proces_elaboracio/sintesi_proces_participatiu.pdf

- GENERALITAT DE CATALUÑA (2008). *Pacte Nacional per a la immigració: un Pacte per viure junts i juntes*, disponible en: http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Documents_interes/RCDP_40/4A_Pacte_Nacional_Immigracio_ca_doc_final_rcdp40.pdf
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2010). *Plan de ciudadanía e inmigración 2009-2012*.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2010). *Llei d’Acol·lida de les Personnes Immigrades i de les Retornades a Catalunya*, 10/2010, del 7 de maig.
- GEORGE, U (2002) “A Needs- Based Model for Settlement Service Delivery for Newcomers to Canada” en: *International Social Work* 45 N° 4:465-80-
- GERMAIN A, Trinh, T (2010) “L’immigration a Québec. Un portrait et des acteurs”, Working paper CMQ:IM 43:38p.
- GIL, S (2006). *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral, septiembre, 2006, disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/6670.tesis_sandra.pdf
- GIMÉNEZ, LÓPEZ & MUÑOZ (1992). “Introduction” en: *Latin American Perspectives*, 19: 3-6.
- GIMÉNEZ-REYNA, E, FERNANDEZ, J (1999). “Análisis de los principios definitorios del sistema de financiación autonómica: evolución del modelo. Las singularidades forales del País Vasco y Navarra: en: MAP (ed) (1999). *El funcionamiento del Estado autonómico*, pp. 281-328.
- GLAZER, N, (1993) “Is assimilation dead?” en: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530-122.
- GOBIERNO DE QUEBEC (1991) *Accord Canada-Québec relatif à l’immigration et à l’admission temporaire des aubaines: Accord Gagnon-Tremblay-McDougall*. disponible en: <http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf>
- GÓMEZ DE AGÜERO, “Las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas” J: 2013, en: Ferri, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, pp. 401-422.

- GORDON (1964) *Asimilation in American Life*. New York: Oxford University Press.
- GRAU i CREUS, M (2000). “Spain: Incomplete Federalism” en: WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, Londres.
- GRODZINS M (1960). “The Federal System” en: Presiden’t Commision on National Goals, *Goals for Americans*, Englewood Cliffs. Prentice –Hall.
- HABERMAS (1984). *Reason and the Rationalization of Society. Vol. I. The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- HELLY, D, (1996). *Le Quebec face à la pluralité culturelle 1977-1994. Un bilan documentaire des politiques*, Intitute Quebecois de Recherche sur la Culture (IGRC)/ Les Presses de L’université Laval (PUL).
- HERNANDEZ , A (1999) (a). “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, en: MAP (ed) (1999). *El funcionamiento del Estado autonómico* pp. 561-590.
- HERNANDEZ , A (1999) (b). en: MAP (ed) (1999). “Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado Autonómico” en: *El funcionamiento del Estado autonómico*, pp. 615-620.
- HERBERG, D: (1988). “A framework for Settlement and Integration of Immigrants” Paper presented to the Settlement and Integration of Immigrants Conference, 17-19 February, Waterloo, Ontario.
- HETCHER, M (1987) *Principles of Group Solidarity*. Berkeley CA: UNiversity of California Press.
- JOPPKE, C (1999). *Immigration and the nation state. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford University Press, 1999.
- JUTEAU, D, (2003) “Le multiculturalisme est-il compatible avec la idée moderne de citoyanneté”, en SOSOE, K (Dir.) (2003) *Diversité humaine. Democratie. Multiculturalisme et citoyanneté*, París/ Quebec, L’Harmattan/ Les Presses de L’Université, Laval, pp. 63-66.
- KARMIS, D, (2009). “Pluralism and National Identity (ies) in Contemporary Quebec: Conceptual Clarifications, Typology, and Discourse Analysis” en: GAGNON, A (ed) (2009) *Quebec State and Society*, pp. 69-96.

- KAY, L (1991). “The Creation of Hispanic”Panethnicity in the United States, en: *The Journal of American Folklore*, Vol, 104, No 411 (Winter, 1991) pp. 32-53, American Folklore Society, disponible en: <http://jstor.org/stable/541132> 30/04/2009.
- KAZAL, R. (1995) “Revisiting Assimilation: the rise, fall and reappraisal of a concept in American ethnic history”, *American Historical review*, Volume 100, N° 2, 437-471.
- KEATING, M (1996). *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Macmillan Press, London.
- KENNEDY RJR, (1952) “Single or triple melting pot? Intermarriage in new Haven, 1870-1950, en: *American Journal of Sociology* 58:56-59.
- KIBRIA, N (2002). *Becoming Asian American : Second-Generation Chinese and Korean American Identities*. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press, Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/berkeley/Doc?id=10021667&ppg=212>
- KLEINER-LIEBAU, D (2009). *Migration And the Construction of National Identity in Spain*, Madrid, Iberamericana.
- KOOPMANS, R & SATHAM, P (1999) “Challenging the Liberal Nation State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany,” en: *The American Journal of Sociology*” Vol. 105, N° 3 (Nov,1999), pp. 652-696.
- KOSTOV, C, (2008). “Canada- Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism, en: *The American Review of Canadian Studies*; Spring, 2008, 38 (p. 91-103).
- KUKATHAS, C (2003) *The Liberal Archipelago. A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford Political Theory.
- KYMLICKA, W (1995). *Ciudadanía Multicultural*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.
- KYMLICKA, W (2001) *Politics in the Vernacular.Nationalism, multiculturalism and citizenship*, Oxford University Press.
- KYMLICKA, W (2005), “Federalism, Nationalism And Multiculturalism”, en: (2005) D/ NORMAN, W (eds). *Theories of Federalism. A Reader*, Macmillan pp. 269-292.

- LABELLE, M, SALÉE, D (2001). “Immigrant and Minority Representations of Citizenship in Quebec” en: ALEINIKOFF, A and KLUSMEYER, D, (ed) (2001). *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, pp. 159-318.
- LABELLE, M, ROCHER, F, (2009). “Immigration, Integration and Citizenship Policies in Canada and Quebec. Tug of War Between Competing Societal Projects”, en: Zapata, Ricard (ed), *Immigration and Self-Government of Minority Nations*, Diversitas, series, N°3, pp. 57-86, Bruselas.
- LARIOS, M^a J, (2006). “El derecho a la educación de los inmigrantes. Principales normas y políticas públicas del Estado y las comunidades autónomas”, en: AJA, E, ARANGO, J (eds), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. CIDOB, Barcelona.
- LEMAN, MARC: (1999) *Canadian Multiculturalism*. Ottawa: Library of Parliament.
- LESLIE, P, (1988). “Ethnonationalism in a Federal State: The Case Of Canada”, IGR, Queens University.
- LINDBLOM, C (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, MAP, Madrid.
- LOPEZ, A (2005). *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante aa cuestión migratoria*, Anthropos. Editorial, Barcelona.
- LÓPEZ, E (2005) El proceso de institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político o territorial?(1983-1999). Tesis Doctoral, Madrid: UNED.
- LOPEZ, D, YEN, E (1990). “Panethnicity in the USA: A Theoretical Framework”, en: *Ethnic and Racial Studies* 13: 198-224 .
- LOSCOS, J (2013). “Los Sistemas de Financiación” en: Ferri, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, pp. 182-267.
- MARHRAOU, A, (2004). “Nationalisme et diversité ethnoculturelle au Québec (1990-2000): divergences et convergences à propos du projet de citoyenneté québécoise” Ph.D diss. Université du Québec à Montreal, 2004.
- MCANDREW , M (2003) “School Spaces and the Construction of Ethnic Relations: Conceptual and Policy Debates”, en: *Canadian Ethnic Studies*, 2003, 35 (2)14-29.

- Mc. ANDREW, M (2005) “ Québec Immigration and Intercultural Policy: a Critical Assessment” en: *International Conference on Multiculturalism, Public Policy and Problem Areas in Canada and India*, December, 2005, New Delhi.
- MAJONE, G (1978). “The uses of Policy Analysis” en: *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.
- MAJONE, G (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica México.
- MASSEY (1985). “Ethnic Residential Segregation. Atheoretical Synthesis and Empirical Review”, en *Sociology and Social Research*, 69, 315-350.
- MASSEY & DEMONS (1987). “Trends in residential Segregation of Blacks, Hispanics and Asians: 1970-1980”, en: *American Sociological Review*, 52: 802-825.
- MASSEY & DEMONS (1993) *American Apartheid, Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge MA:Harvard University Press.
- MC BETH, S (1989) “Layered Identity Systems in Western Oklahoma Indian Communities”. Washington DC, Paper presented at the Annual Meeting of the American Anthropological Association.
- MEISEL, J , ROCHER, G & SILVER, A, (1999) *As I Recall, Si Je Me Souviens Bien, Historical Perspectives*, IRPP.
- MICC (2008) *Enoncé politique: Pour enrichir le Québec. Intégrer mieux, Quebec*.
- MICC (2008). *Enoncé politique: La diversité: une valeur ajoutée. Plan d’action pour favoriser la participation de tous à l’essor du Québec*, Quebec.
- MICC, (2009-2010a.) Programme D’Intégration Linguistique pour les Immigrantes, PILI.
- MICC (2009-2010b) Programme D’Accueil des Nouveaux Arrivants PANA, Gouvernement de Québec.
- MICC (2009-2010c.) Programme Régional D’Intégration, PRI, Gouvernement de Québec.
- MICC (2009-2010d). Programme Action diversité, PAD, Gouvernement de Québec.
- MICC (2010) *Le Rapport annuel de gestion 2009-2010 du Ministère de l’Immigration et des Communautés Culturelles*. Montreal, disponible en:

<http://www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/rapport-annuel/Rapport-annuel-2009-2010.pdf>

- MICC (2011). “Services de Francisation du MICC 2010-2011) Gouvernement de Québec.
- Mc.ROBERTS, K, (1997). *Missconceiving Canada. The Struggle for National Unity*, Oxford University Press.
- Mc.ROBERTS, K, (2001). *Catalonia: Nation Building Without A State*, Oxford University Press, Canada.
- MILLER, D (2006). “ Multiculturalism And The Welfare State: Theoretical Reflections, en: BANTING/ K, KYMLICKA, W, (ed) (2006). *Multiculturalism And The Welfare State. Recognition And Redistribution In Contemporary Democracies*, Oxford University Press. pp. 323-338.
- MILLER, D (2008) “Immigrants, Nations and Citizenship”, en: *Journal of Politic Philosophy*, Vol 16, issue 4, pp. 371-390, December 2008.
- MONTILLA, JA (2006). “Inmigración y Comunidades Autónomas” en: AJA, E, ARANGO, J, (ed). *Veinte años de Inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 339-365.
- MORATA , F (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales” en: *Documentación Administrativa*, pp. 224-225, 153-166.
- MORENO, L, (1997). *La Federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid.
- NADAL, M, OLIVERES, R, ALEGRE, M (2002) “Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración” en: *Documents Pi i Sunyer*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.
- NAGEL, J, (1994). “Constructing Ethnicity: creating and recreating ethnic identity and culture”, *Social Problems*, Vol 41, No 1, (Feb. 1994), pp 152-176. University of California Press, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3096847>, 30/04/2009.
- NOIRIEL, G (1988) *Le Creuset Français. Histoire de l’immigration Xxe au Xxe Siècle*. Paris, Seuil. L’Univers Historique.
- NUGENT, A, (2006). “Demography, National Myths, and Political Origins: Perceiving Official Multiculturalism in Quebec”, In *Canadian Ethnic Studies*, 38: (3) pp. 21-36

- OKAMOTO, D (2003). “Theory of panethnicity: explaining Asian American collective action”, en: *American Sociological Review*, Vol, 68, No 6, Dec, p. 811-842.
- OKAMOTO, D (2006). “Institutional Panethnicity: Boundary Formation in Asian-American Organizing Social Forces”, en: *American Sociological Review* Volume 85, Number 1, September, pp. 1-25
- PAGÉ, M (2006). “Propositions pour une approche dynamique de la situation du français dans l’espace linguistique québécois, en: GEORGEAULT, G, PAGE, M, *Le Français, langue de la diversité québécoise. Une réflexion pluridisciplinaire*, CREQC, (pp. 27-76).
- PAGÉ, M (2010). “L’intégration linguistique des immigrants au Québec” IRPP, N°3, febrero.
- PAJARES, M (2005). *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona.
- PEDRAZA, S, (1992) “American Paradox” en: PEDRAZA, S, RUMBAUT, R: *Origins and Destinies. Immigration, Race and Ethnicity in America*. Belmont CA: Wadsworth.
- PÉREZ, COPPOLA & MADERA: (2013) “Políticas públicas de las CCAA. Descentralización y servicios de bienestar” en: FERRI, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonomico*, Tirant lo Blanch pp. 269-309).
- PEROTTI (1989) Pequeño léxico sociológico y antropológico sobre la inmigración. *Fundación Encuentro*, Cuaderno N° 65.
- PINSONNEAULT, G (2010). “Integrating and Managing Diversity in Quebec” presentación en Power Point: Centre d’Etudes Ethniques des Universités Montréalaises.
- PORTES & ZHOU (1993) “The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants among Post-1965 Immigrant Youth, en: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530:74-96.
- PRESMAN, J Y WILDAVSKY, A (1983) *Implementation*, Berkeley University California.
- PUJOL, J (1957) “Per una doctrina de integració”, disponible en: <http://www.jordipujol.com/>

- PUJOL, J (1959) “immigració e integració” disponible en: <http://www.jordipujol.com/>
- PUJOL, J (1976) “*La immigració problema i esperança de Catalunya*” , disponible en: <http://www.arrakis.es/~corcus/pdf/pujol.pdf>
- RAYSIDE, D (1978) “Federalism and the Party System: Provincial and Federal Liberals in the Province of Quebec en: *Canadian Journal of Political Science/ Review Canadienne de Science Politique*, Vol. 11, N°3 (Sep., 1978). Pp. 499-528).
- REICHHOLD, S, (2009). “Do Community-Based Organizationd Serve the People or the State? en: *Our Diverse Cities*, N° 7, Spring, pp. 37-41.
- REDONDO, I (1996). *Análisis Histórico Político del Federalismo Canadiense*, UCM, Madrid.
- REQUEJO, F, (1999) “La acomodación federal de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España” en: FOSSAS, E, REQUEJO, F (eds.) *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Editorial Trotta, Madrid, p. 303-344.
- REQUEJO, F (2004) “Federalism and the Quality of Democracy in Multinational Contexts: Present Shortcomings and Possible Improvements, in Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996), en: AMORETTI, U, BERMEJO, N, (2004). *Federalism and Territorial Clivages*, pp. 259-, Johns Hopkins University Press.
- REQUEJO, F, (2006). “ Federalism in Plurinational Societies: Rethinking the Ties Between Catalonia, Spain and the European Union, en: KARMIS D/ NORMAN, W (eds) (2006). *Theories of Federalism. A Reader*, Macmillan pp. 311-320.
- RICHMOND, T, SHIELDS, J, (2005). “NGO Government Relations and Immigrant Services: Contradictions and Challenges” en: *Journal of International Migration and Integration* 6, N° 3-4, pp. 513-526.
- RISSE (2001a). “A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities, en: Coales, M, Caporaso, J & Rise, T: *Transforming Europe*, Ithaca. NY: Cornel, pp. 198-216.

- RISSE (2001b). “Transforming Europe: conclusions”, en: Coales, M, Caporaso, J & Rise, T: *Transforming Europe*, Ithaca. NY: Cornel, pp. 217-237.
- ROBICHAU, R y LYNN, L, (2009) “The implementation of Public Policy: Still the Missing Link”, en: *The Policy Studies Journal* vol 37, No 1. Pp. 21-36.
- ROBINEAU, A et. Al (2010). “L’immigration et l’integration dans les collectivités canadiennes de langue officielle en situation minoritaire. Recension des écrits analytique” Intitute Canadien de Recherche Sur Les Minorités Linguistiques ICRML, diciembre, 2010.
- LABELLE, M, ROCHER, F, ROCHER, G, (1995) “Pluriethnicité, citoyenneté et intégration de la souveraneté pour soulever les obstacles et les ambiguïtés” en: *Cahiers de Recherche Sociologique*, N° 25, (printemps), 213-245.
- ROCHER, F, LABELLE, M, FIELD, AM & ICART, JC (2007). “Le Concept d’interculturalisme dans le contexte Québécois: généalogie d’un neologisme”, Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), UQAM/ Université d’Ottawa, 21 decembre 2007.
- ROIG (2006). “Las relaciones intergubernamentales en la Inmigración”, en: AJA, E, MONTILLA, JA & ROIG, E: *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 77-152.
- ROMAN, P (2013), “Los sistemas de partidos de las Comunidades autonomas”, en: FERRI, J (ed.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, pp. 311-332.
- RUMBAUT, R, (1997). “Assimilation and Its Discontents: Between Rethoric and Reality”, *International Migration Review*, Volume 31, Number 4, (Winter 1997).
- SALÉE, D (2007). “The Quebec State and the Management of Ethnocultural Diversity: Perspectives on an Ambiguous Record”, en: *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*.
- SALÉE, D (2010). “Penser l’aménagement de la diversité ethnoculturelle au Québec: mythes, limites et possibles de l’interculturalisme”, Politique et Sociétés. Minorités, langue et politique, Vol 29 N° 1, 2010.

- SEIDLE, L (2010). “ Intergovernmental Immigration Agreements and Public Accountability” en *Policy Options*, julio/ agosto 2010, vol 31, N° 7, IRPP, Montreal (p. 49-53).
- SCHMIDT, R (2007). “Comparing Federal Government Immigrant Settlement Policies in Canada and the United States” en: *American Review of Canadian Studies*, Spring, 2007.
- SIMEON, R (1972). *Federal-Provincial Diplomacy*, University of Toronto.
- SIMEON R, ELKINS, D (1974). “Regional Political Cultures in Canada en: *Canadian Journal of Political Science/ Review Canadienne de Science Politique*, Vol 7, N°3 (Sept., 1974). Pp. 397-437).
- SIMEON R (1976). “Studying Public Policy” en: *Canadian Journal of Political Science/ Review Canadienne de Science Politique*, Vol. 9, N°4 (Dec., 1976), pp. 548-580).
- SIMEON, R (1988) “Meech Lake and the Shifting Conceptions of Canadian Federalism”, *Canadian Public Policy. Analyse de Politiques*, Vol. 14, *Supplement: The Meech Lake accord/ L’Accord du Meech Lake* (Sep., 1988), pp. S7-S24.
- SIMEON, R (2001), “Conclusion” en: MEEKISON, P (ed) (2001) *Intergovernmental Relations in Federal Countries*, Ottawa:Forum of Federations disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-concl-Simeon.pdf>
- SIMEON, R, CAMERON, D (2002). “Intergovernmental Relations in Canada: The Emergency of Collaborative Federalism” en: *Publius*, Vol. 32 N° 2, *The Global review of Federalism* (Spring, 2002), pp. 49-71, Oxford University Press, pp. 91-105.
- SIMEON, R (2004) “ Canada: Federalism, Language, and Regional Conflict” en: AMORETTI, U; BERMEJO, N (2004). *Federalism and Territorial Cleavages*, pp. 93-123, Johns Hopkins University Press.
- SIMEON, D & TURGEON, L (2006). *Federalism, Nationalism and Regionalism in Canada*, en: *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, disponible en: http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea3_SIMEONdigi_tcm112-49814.pdf

- SMILEY, D (1970). “Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945”, en: Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Ottawa, Queens Printer for Canada.
- SMILEY, D: (1979), “An Outsiders Observations on Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults”, en, SIMEON, R (ed) Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canadá Today, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
- SMILEY, D (1984). “Public Sector Politics, Modernization and Federalism: the Canadian and American Experiences” en *Publius: The Journal of Federalism* 14, Winter, 1984, pp. 39-59.
- SMILEY, D (1987) *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited.
- SPENCER, S, COOPER, B (2006). *Social integration of migrants in Europe: a Review of the European Literature 2000-2006*, Oxford University Press.
- SPIRO, P (2001). “Federalism and Immigration: Models and Trends” en *International Social Science Journal*, N°167, pp. 67-73, Marzo, 2001.
- STEPAN, A (2005). “Federalism and Democracy Beyond the Us Model”, en: en: KARMIS D/ NORMAN, W (eds) (2005). *Theories of Federalism. A Reader*, Macmillan pp. 255-268.
- STONE, D (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Harper Collins Publishers.
- SUBIRATS, J (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.
- SUBIRATS 1991. “Introducción” en: Lindblom, C: *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, MAP, Madrid, pp. 5-10.
- SUBIRATS, J, GALLEGOS, R (2002). “A modo de conclusión: viejas y nuevas preguntas, nuevas y viejas respuestas”, en: SUBIRATS, J, GALLEGO, R (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, 425-445.
- SUBIRATS, J, DENTE, B (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- TAGUIEFF (1994). *Sur la nouvelle droite: jalons d’une analyse critique*, París, Descartes & Cie

- TAGUIEFF (1996). *La République menacée*, Paris, textuel.
- TAMIR (1993). *Liberal Nationalism*, Princeton University Press.
- TAYLOR, C (1999). “Valores compartidos y divergentes” en: FOSSAS, E, REQUEJO, F (eds.) (1999). *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica Y España*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 36-66.
- TCRI. (2008). *Rapport D’activités 2007-2008* disponible en: <http://tcri.qc.ca/publications/publications-rapports-activite/132-rapport-d-activites-2007-2008>
- TCRI. (2005). *Rapport D’activités 2007-2008* disponible en: <http://tcri.qc.ca/publications/publications-rapports-activite/132-rapport-d-activites-2004-2005>.
- TCRI (2010). Cap sur l’intégration, 2010, disponible en: <http://tcri.qc.ca/volets-tcric/accueil-integration/publications-accueil-integration>
- TCRI (2010). “Revue de Presse 2009-2010”, disponible en: <http://tcri.qc.ca/volets-tcric/accueil-integration/publications-accueil-integration>
- TCRI (2010). *Rapport d’activités 2009-2010*, Montreal: TCRI.
- THE ANNALS (1940) *Intergovernmental relations*. 207, (January 1940) 1-218.
- TODD, E (1994) *Le destin des immigrés: assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Paris, Seuil.
- TOLLEY, E (2011): “Who Invited Them to the Party? Federal-Municipal relations in Immigrant Settlement Policy en: TOLLEY, E, YOUNG, R (eds.), *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*, McGill-Queens University Press, 2011, (pp. 3-49).
- TRIBALAT, M (1996). *De l’immigration à l’assimilation: enquête sur les populations d’origine étrangère en France*. Paris, la Decouverte.
- TRUDEAU, P (2005). “Nationalism and Federalism” en: KARMIS D/ NORMAN, W (eds). *Theories of Federalism. A Reader*, Macmillan pp. 221-226.
- VILLE DE MONTREAL (2007) *Planification stratégique en matière de diversité ethnoculturelle (2007-2010)*. Direction de la Diversité Sociale. Montreal, June.

- WATTS, R (1988). “Executive Federalism: a Comparative Analysis” artículo presentado en la Conferencia “Federalism and the Quest for Political Community”, York University, Toronto, May 6-8.
- WATTS, R (1989). *Executive Federalism: A comparative Analysis*. (Research paper). Institute of Intergovernmental relations, Ontario: Queen’s University.
- WATTS, R (1996): *Comparing Federal Systems in the 1990s*. McGill-Queen’s University Press.
- WATTS, R (2005). “Comparing Forms of Federal Partnerships”, en: KARMIS D/ NORMAN, W (eds) (2005). *Theories of Federalism. A Reader*, Macmillan pp. 233-254.
- WEBER, E (1976) *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford University Press.
- WIEVIORKA, M (1996). “Is Multiculturalism the Solution?”, *Ethnic and Racial Studies*, Volume 21, Number 5, September, pp. 881-910.
- WILLIAMS (1998) “Race, Multiculturalism and Democracy” en: *Constelations*, Vol. 5 N° 1.
- WRIGHT, D (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- YOUNG, R (1996). *Intercultural Communication. Pragmatics, Genealogy, Deconstruction*, Multilingual Matters ltd.
- ZAPATA, R (2007). *Filosofías de la inmigración en naciones minoritarias: fandes, Quebec y Cataluña en perspectiva*. Barcelona, Icaria.
- ZAPATA, R (2009). “Building a Public Philosophy of Immigration in Catalonia. The Terms of Debate” pp. 125-162 en: ZAPATA. R (ed.) *Immigration and Self-government of Minority Nations*, Diversitas, N° 3, pp. 125-162, Bruselas.
- ZAPATA, R (2012). “Federalizing Immigrant Integration Policies in Spain”, en: JOPPKE, C, SEIDLE, L (2012): *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen’s University Press, pp. 135-160.

ANEXOS

ANEXO 1: Relación de entrevistados en Quebec y Canadá.

RELACIÓN DE ENTREVISTADOS EN QUEBEC Y CANADÁ					
Número	Código	Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista	Duración de la entrevista
1--3	ECARSON	Deborah Carson y dos miembros de su staff	Director General. Immigration Branch. Citizenship and Immigration Canadá (CIC)	2010	50 minutos
4	EBILES	John Biles	Special Advisor. Immigration Branch. Citizenship and Immigration Canadá (CIC) Previamente: Canadian Heritage. Consultor sobre políticas multiculturales.	2010	40 minutos
5	EDESCHAMPS	Albert Deschamps	Director General (CIC). Regional Headquarters in Quebec. Representa al gobierno federal en las reuniones del Comité de coordinación del acuerdo Canadá-Quebec sobre inmigración en Montreal.	2010	1 hora y 8 minutos
6	ECHAPMAN	Laura Chapman	Director General Citizenship and Immigration Canadá (CIC). Jefa de negociaciones para el acuerdo de inmigración con Quebec en 1991.	2010	59 minutos
7	EJUNEAU	André Juneau	Ex funcionario de Citizenship and Immigration Canadá (CIC). Fue Director General y Assistant Deputy Minister for Immigration Policies. Negociador de la parte financiera del acuerdo de inmigración en 1991. Director de Instituto de Relaciones Intergubernamentales de Queen's University.	2010	Notas a mano.
8	ETREMPTE	Robert Trempte	Director General. Ministry of Immigration and Cultural Communities. (MICC_Quebec) Área de Francisation, negociador de la parte financiera del acuerdo de inmigración en 1991.	2010	1 hora y 15 minutos.
9--10	ESAIG	Funcionarias	Secretaría de Asuntos Intergubernamentales de Quebec. División de estrategia y División operativa.	2010	49 minutos
11	ESEIDLE	Leslie Seidle	Instituto de investigación en Relaciones Intergubernamentales y Políticas Públicas, IRPP. Programa de inmigración e integración. Ex funcionario del gobierno federal en Políticas estratégicas, investigación y relaciones intergubernamentales	2010	49 minutos
12	EGANON	Alain Gagnon	UQAM: Centro interdisciplinario de investigación sobre la diversidad en Quebec. CRIDAQ, y Centro de Investigación en Estudios Quebequeses y Canadienses.	2010	26 minutos
13	ESALEÉ	Daniel Saleé	Universidad de Concordia. Especialista en ciudadanía, inmigración y diversidad etnocultural.	2010	51 minutos

14	EBILUDEAU	Antoine Bilodeau	Universidad de Concordia. Departamento de Ciencia Política. Proyecto Metrópolis. Integración Política de los Inmigrantes.	2010	41 minutos
15	ELABELLE	Micheline Labelle	UQAM. Directora del CRIEC (Centro de Investigación en Inmigración, Etnicidad y Ciudadanía)	2011	30 minutos
16	EMCANDREW	Marie McAndrew	Consejera del Ministerio de Inmigración de Quebec. Participó en la elaboración de la declaración de Políticas "Au Quebec pour Batir Ensemble" (1990). Investigadora de la Universidad de Montreal. (CEETUM).	2011	1 hora
17	EPAGÉ	Michele Pagé	Universidad de Montreal CEETUM. Experto en política lingüística. Consultor del gobierno de Quebec.	2011	37 minutos
18	ECOLLIN	Jean Pierre Collin	INRS, Intitute Nationale de Recherche Scientifique, Grupos de investigación sobre ciudades: CUS/ MESO. Experto en Montreal.	2010/2011	1 hora y 7 minutos
19	EGERMAIN	Anick Germain	Metrópolis. Centro de Estudios Étnicos de las Universidades Montrealesas. INRS, Intitute Nationale de Recherche Scientifique.	2011	1 hora y 13 minutos
20	EALBOIM	Naomi Alboim	Profesora de Queen's University, School of Policy Studies, ex funcionaria (Deputy Minister) de Citizenship Immigration Canadal (CIC). Fellow de la Fundación Maytree. Vice Chair of the board of the Toronto Immigrant Employment Council (TRIEC) (encargada de las RIGs de este comité).	2011	36 minutos
21	EROCHER	François Rocher	Director School of Policy Studies at Universiy of Ottawa, (Federalismo, nacionalismo Quebequés, y políticas de gestión de la diversidad etnocultural). Miembro del CRIEC y del Groupe de Rechecrhe sour les Societés Plurinationales GRSP (UQAM). Consultor del informe de la Comission Bouchard- Taylor sobre la política de interculturalidad en Quebec.	2011	31 minutos
22	EIACOVINO	Rafael Iacovino	Carleton University. Ottawa. Experto en interculturalismo.	2011	31 minutos
23	ESAVARD	Jasmine Savard	Director de Políticas, de la Unión de Municipalidades de Quebec UMQ	2011	56 minutos
24	EREICHOLD	Stphan Reichold	TCRI Director de la Mesa de Concertación (ONG paraguas, advocacy a nivel oficial ante el gobierno de Quebec).	2011	56 minutos
25	ELINKLATER	Linklater	Deputy Assistant. Citizenship and Immigration Canada (CIC). Participa de las reuniones de coordinación del acuerdo Canadá -Quebec en inmigración.	2011	17 minutos

ANEXO 2: Relación de entrevistados en Cataluña y España.

RELACIÓN DE ENTREVISTADOS EN CATALUÑA Y ESPAÑA					
Número	Código	Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista	Duración de la entrevista
1	EMARTOREL	Antonio Martorel	Ayuntamiento de Barcelona. Gerente del Instituto Municipal de Educación de Barcelona IMEB.	2010	37 minutos
2	ECOTE	Angels Cote	Funcionaria Consorcio de la Lengua	2010	20 minutos
3	EPARIS	René Paris	Funcionaria Consorcio de la Lengua	2010	20 minutos
4	EBOCANORD	Programa Boca Nord	Funcionaria Ayuntamiento de Barcelona	2010	42 minutos
5	ETORRES	Daniel Torres	Comisionado de Inmigración e interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona	2010	50 minutos
6	EPELLISA	Dollors Pellisa	Mesa absentismo escolar Consorcio de la educación de Barcelona-Generalitat.	2010	36 minutos
7	ELLOBET	Emilia Llobet	Oficinas Municipales de Escolarización (OME) Barcelona	2010	19 minutos
8	ESAOU	Fuad Saou	Concejal del Ayuntamiento de Barcelona por Ciutat Vella	2010	47 minutos
9	EVALLCORBA	Josep Vallcorba	Funcionario de la Generalitat: entono y lengua	2010	15 minutos
10	EMARTÍNEZ	Lucas Martínez	Nou Barris. ONG.	2010	26 minutos
11	EVERASEGUI	Maia Verásegui	Ayuntamiento de Barcelona. Área de Acogida.	2010	36 minutos
12	ECOLMENARES	Marleny Colmenáres	Ayuntamiento de Barcelona. Instituto Municipal de Educación de Barcelona IMEB.	2010	52 minutos
13	EGONZÁLEZ	Merce González	Consejo de Inmigración. Ayuntamiento de Barcelona	2010	41 minutos
14	EBALLARÍN	Montserrat Ballarín	Ayuntamiento de Barcelona. Regidora de Educación.	2010	35 minutos
15	ESANAHUJA	Ramón Sanahuja i Velez	Director del Gabinete Técnico de Inmigración. Ayuntamiento de BCN. Funcionario área de	2010	48 minutos

			inmigración. Pacto Nacional para la Inmigración de Cataluña. Comisión de Cultura Pública Común.		
16	ETOTRAVAL	Fundación Tot Raval	Plataforma Asociaciones. Barrio de El Raval .	2010	31 minutos
17	EAMOROS	Oriol Amorós	Secretario para la Inmigración del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 2006-2010.	2013	1 hora y 53 minutos
18	ECORBACHO	Celestino Corbacho	Ministro de Trabajo e Inmigración de España (2006-2010) y ex alcalde de L'Hospitalet de Llobregat (PSC)	2013	1 hora y 13 minutos
19	EPUJOL	Jordi Pujol	Presidente de la Generalitat de Cataluña 1979-2003 (CiU)	2013	57 minutos
20	EMOGO	César Mogo	Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (PSOE, gobierno de Zapatero)	2013	39 minutos
21	ERODRÍGUEZ	Estrella Rodríguez	Directora General de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (PSOE, gobierno de Zapatero)	2013	40 minutos
22	ETELLERS	Ángeles Teller Rueda	Portavoz del PP en el Ayuntamiento de Barcelona	2013	20 minutos

ANEXO 3: PROTOCOLOS DE ENTREVISTA.

A. Guía de preguntas para funcionarios y políticos del gobierno central (España). (Aplicada en 2013)

Formulación y coordinación intersectorial de la política nacional.

1. ¿Cómo definía España la política de integración de los inmigrantes durante el período en que Ud. trabajó en el gobierno? ¿Cuál era la propuesta que se tenía?
2. ¿Esta propuesta significaba un cambio importante con respecto a como se había abordado anteriormente (PP, PSOE diferencias entre legislaturas del mismo partido)?
3. ¿Cuáles eran los principales puntos críticos o dificultades para formular la política de integración?
4. ¿Era fluida la coordinación entre los sectores del gobierno? (articulación control de la inmigración/integración).
5. ¿Cómo era la coordinación interpartidaria de las políticas? ¿Cuál era el papel de la oposición en este proceso?
6. ¿Cual era el papel de la sociedad civil?

Coordinación vertical/horizontal.

7. ¿Cuáles eran las principales instancias de coordinación de la política de integración con las CCAA? ¿Además de la Conferencia Sectorial y el CSPI había otros espacios o formas de ponerse de acuerdo? (reuniones informales, email, teléfono etc.)
8. ¿Cómo funcionaban los espacios de coordinación, se reunían regularmente? (frecuencia), ¿Quién podía convocar las reuniones? ¿Qué niveles de funcionarios/políticos asistían? ¿Había un sistema de votación? Las decisiones eran vinculantes?, ¿Existía una instancia ejecutiva para implementar/monitorear estos acuerdos? ¿Funcionaba?
9. ¿Qué otros espacios de coordinación existían con las CCAA (acuerdos intrapartidarios, negociaciones bilaterales, reuniones informales, reuniones técnicas)?
10. ¿Cómo era su principal forma de coordinación con los representantes de las CCAA? (En que espacios se daba la coordinación más fluida o eficaz).
11. ¿Cómo era la relación con Cataluña al momento de coordinar las políticas de integración? ¿Tenía una posición diferente a las otras CCAA? ¿O las CCAA presentaban demandas conjuntas? ¿Había negociaciones previas a las reuniones formales de la Conferencia Sectorial? ¿Cómo se daban, entre quienes?
12. ¿Cuáles eran los principales temas que se negociaban/trataban con las CCAA y con Cataluña? (¿financiación, formulación de estrategias de integración, mejores prácticas, rendición de cuentas, monitoreo de programas?)
13. Relación con los ayuntamientos, ¿había una relación directa entre el gobierno central-Aytos para definir políticas/financiación etc.? ¿Sobre que temas se colaboraba o negociaba?

Diseño de políticas, competencia, isomorfismo, innovación:

14. Principales puntos de colaboración gobierno nacional-CCAA (Cataluña) en materia de integración de los inmigrantes..
15. ¿Definían políticas de integración conjuntamente, había aprendizajes mutuos?
16. ¿La financiación era condicionada a algún tipo de programas o políticas?
17. ¿Había algún tipo de rendición de cuentas de cómo se empleaban los fondos para la integración por parte de las CCAA y de Cataluña?
18. ¿Evaluaban los resultados de sus políticas?
19. Principales puntos de conflicto.
20. Similitudes/diferencias del modelo o las políticas de integración catalanas, barcelonesas y de España.
21. Influencia de la UE en la definición de las políticas de integración.

Preguntas de cierre:

22. ¿Cómo ve las políticas de integración/inmigración en el contexto actual (los inmigrantes que se quedaron), ¿cómo atender la diversidad en un país que a su vez es diverso y enfrenta un desafío nacionalista y la crisis?
23. ¿Qué cree que requiere un inmigrante para estar integrado en España? ¿Y en Cataluña?

B. Guía de preguntas para funcionarios y políticos de la Generalitat de Cataluña. (Aplicada en 2013)

Formulación y coordinación intersectorial de la política.

1. ¿Cómo definía Cataluña la política de integración de los inmigrantes durante el período en que Ud. trabajó como Secretario de Inmigración en la Generalitat? ¿Qué actores intervenían?
2. ¿La propuesta de integración del tripartito ha introducido algún cambio importante con respecto a como se había abordado la integración de los inmigrantes durante los gobiernos de CiU?
3. ¿Cómo fue el proceso de discusión, aprobación del Pacto por la inmigración? ¿Cuáles eran los principales actores y sus posiciones? Puntos críticos y consensos.
4. ¿Cuál era la propuesta para la integración que se tenía? ¿Y el papel de la política lingüística en esta propuesta? (Evaluación de las posiciones de los distintos partidos en torno a esta propuesta)
5. ¿Cuáles fueron los principales puntos críticos o dificultades para llevar a cabo la política de integración? ¿Era fluida la coordinación entre los departamentos de la Generalitat? (¿Cómo funcionaba la transversalización?) ¿Y la coordinación entre los partidos de la coalición en el Tripartito? .
6. ¿Cuál era el papel de la sociedad civil en este proceso? Instancias de coordinación/gobernanza.
7. ¿Cuál era el papel de la oposición/Parlamento en este proceso?

Coordinación vertical/horizontal

8. ¿Cuáles eran las principales instancias para coordinar la política de integración con el gobierno central? ¿Además de la Secretaría de Estado para la inmigración, había otros espacios?
9. ¿Cómo funcionaban dichos espacios, se reunían regularmente? (frecuencia), ¿Quién podía convocar las reuniones? ¿Qué niveles de funcionarios/políticos asistían? ¿Había un sistema de votación? Las decisiones eran vinculantes? ¿Existía una instancia ejecutiva para implementar/monitorear estos acuerdos? ¿Funcionaba?
10. ¿Qué otros espacios de coordinación existían con el gobierno de España (acuerdos intrapartidarios, negociaciones bilaterales, reuniones informales)?
11. ¿Cómo era su principal forma de coordinación con el gobierno de España? (En que espacios se daba la coordinación más fluida o eficaz).
12. ¿Cómo era la relación con España al momento de coordinar las políticas de integración? ¿Cataluña presentaba demandas conjuntas con las otras CCAA? ¿Había negociaciones previas a las reuniones formales de la Secretaría? ¿Como se daban, entre quienes?
13. ¿Cuáles eran los principales temas que se negociaban/trataban? (financiación, formulación de estrategias de integración, mejores prácticas, rendición de cuentas, monitoreo de programas)
14. Relación con Barcelona: similitudes/ diferencias entre los modelos de integración de la Generalitat y el Ayto,
15. ¿Había una relación directa con Barcelona para definir políticas/financiación etc.? ¿Sobre que temas se colaboraba o negociaba en materia de integración de los inmigrantes con Barcelona? ¿Cuáles eran las instancias o espacios de coordinación de la política de integración con Barcelona? ¿Cuál de estos espacios o formas de coordinar era más efectivo?
16. ¿Cómo se territorializa la política de integración en Cataluña?

Diseño de políticas, competencia, isomorfismo, innovación:

17. Principales puntos de colaboración gobierno nacional-CCAA (Cataluña) en materia de integración de los inmigrantes..
18. ¿Definían políticas de integración conjuntamente, había aprendizajes mutuos?
19. ¿La financiación era condicionada a algún tipo de programas o políticas?
20. ¿Había algún tipo de rendición de cuentas de cómo se empleaban los fondos para la integración que provenían del gobierno de España?
21. ¿Evaluaban los resultados de sus políticas conjuntamente?

22. Principales puntos de conflicto/consenso.
23. Similitudes/diferencias del modelo o las políticas de integración catalanas y de España. Y otras CCAA.
24. Coordinación de las políticas con Barcelona. Similitudes/diferencias.
25. ¿Cómo participaba la sociedad civil en la formulación de las políticas? ¿Instancias de participación/ coordinación/ gobernanza?
26. Influencia de la UE en la definición de las políticas de integración. (Relaciones de la Generalitat con la UE).

Preguntas de cierre:

27. ¿Cómo ve las políticas de integración/inmigración a futuro?
28. ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Cataluña? ¿y en España? ¿Y en Barcelona?

C. Guía de entrevista para políticos y funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona. (Aplicada en 2010).

Formulación y coordinación intersectorial (Transversal) de las políticas del Ayuntamiento:

1. ¿Cómo se formulan las políticas de integración en Barcelona? ¿Evolución en el tiempo, que cambios y aprendizajes ha habido?
2. ¿Cuáles son los puntos críticos de la integración de los inmigrantes en Barcelona? ¿Qué políticas se priorizan? ¿Todos los grupos políticos coinciden en esta definición de los problemas?
3. ¿Cómo se logró el Pacto local por la inmigración? Principales temas/actores de conflicto y consenso en las negociaciones.
4. Proceso de elaboración del Plan Barcelona Interculturalidad.
5. Participación de Barcelona en el Pacto Nacional por la Inmigración.
6. ¿Cómo se coordinan las políticas de integración dentro del Ayuntamiento? ¿Cómo funciona la transversalidad?
7. ¿Qué influencia tienen el gobierno central y la Generalitat en la definición de las políticas de integración del Ayuntamiento?
8. ¿Qué papel tiene la sociedad civil en el proceso de formulación de las políticas?
9. ¿Cómo participan los distritos en el proceso de formulación de las políticas? ¿Y la Diputación?
10. ¿La UE interviene o tiene alguna influencia en la formulación de las políticas de integración? (Por ejemplo difusión de modelos, financiación condicionada, directivas de obligado cumplimiento).
11. Valoración sobre el modelo de las políticas de integración de la Generalitat durante el período de CIU y el Tripartito. Evaluación sobre la Política lingüística.
12. Valoración sobre el modelo de las políticas de integración de España con PP y PSOE.

Coordinación vertical/horizontal

13. ¿Instancias y formas de coordinación con la Generalitat? ¿Cuáles funcionan mejor?
14. ¿Instancias y formas de coordinación con el gobierno central? ¿Cuáles funcionan mejor?
15. ¿Cómo coordinan la política de integración con los distritos? Dificultades y fortalezas de la territorialización de las políticas de integración.
16. Instancias de gobernanza o coordinación con la sociedad civil.

Diseño de políticas, competencia, isomorfismo, innovación:

17. Existe intercambio/ aprendizajes entre las grandes ciudades de España o Europa acerca de las políticas de integración de los inmigrantes? ¿Forman parte de alguna red transnacional de políticas de integración o inmigración?
18. ¿Existen aprendizajes de políticas entre Barcelona, La Generalitat y el gobierno central?

Preguntas de cierre:

29. ¿Cómo ve las políticas de integración/inmigración a futuro?
30. ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Barcelona y en Cataluña? ¿y en España?

D. Guía de entrevista para representantes de la sociedad civil (Cataluña). (Aplicada en 2010).

1. Evaluación de las políticas de la Generalitat, del Ayuntamiento y de España y de los diferentes gobiernos.
2. Principales problemas para lograr la integración de los inmigrantes.
3. Relación con el ayuntamiento y con la Generalitat (instancias de coordinación/ gobernanza) efectividad de estas instancias.
4. ¿Cómo ven la relación de los distritos con el Ayuntamiento ¿Se coordinan bien las políticas? ¿Son muy diferentes las políticas entre los distritos? ¿Hay aprendizajes?
5. ¿Qué influencia tiene su ONG o asociación al momento de formular las políticas autonómicas o municipales? ¿Los escuchan?
6. Participación en el Pacto Nacional y en la elaboración del Plan Barcelona Interculturalidad.
7. Actividades o proyectos en los que participan de cara a la integración de los inmigrantes.
8. Subvenciones y fuentes de financiación.
9. ¿Cómo ve la integración a futuro? ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Barcelona, en Cataluña y en España?

E. Perfil: Cuestionario específico para Jordi Pujol (Aplicada en 2013).

1. ¿Cuáles son las características principales del modelo de integración catalán que se desarrolló mientras Usted era presidente de la Generalitat?
2. Similitudes/diferencias con el modelo de integración de la migración interna.
3. Transformaciones que ha tenido dicho modelo posteriormente (tripartito, crisis actual).
4. ¿Cómo se integra la política lingüística en las políticas de integración?
5. ¿Existe una diferencia entre el modelo y las políticas de integración de los inmigrantes de Cataluña y el de España? ¿Hay influencias mutuas?
6. ¿Cómo fue la relación de su partido con los gobiernos del PP y el PSOE? ¿Qué influencia tuvo CiU en la definición de la política inmigración en España? ¿Hubo alguna influencia para definir los modelos de integración de la inmigración?
7. ¿Cómo se dio la relación con España con respecto a las políticas de integración de los inmigrantes durante su presidencia? ¿Hubo colaboración, en que puntos? ¿Dificultades?
8. ¿Cree que Barcelona como principal ciudad de acogida desarrolló un modelo diferente de integración? ¿En que se diferencia o asemeja el modelo de Barcelona al de la Generalitat?
9. ¿Cómo era la relación con Barcelona con respecto a las políticas de integración de los inmigrantes? (Colaboración, financiación, definición de programas, intercambio en formulación de políticas).
10. ¿Cómo era la relación con la UE, hubo alguna influencia para definir las políticas de integración?
11. ¿Cree que el hecho de ser una nación sin Estado o una nacionalidad minoritaria influyó en la forma como se abordó la inmigración en Cataluña? ¿Cómo?
12. Retos para la integración en el contexto actual.

F. Guía para funcionarios y políticos del gobierno Federal (Canadá) (Aplicada en 2010)

Formulación y coordinación intersectorial

1. ¿Cuáles son las características principales de la política multicultural? ¿Ha variado entre 1995 y 2010?
2. ¿En que se diferencian los modelos multicultural canadiense e intercultural quebequés? ¿En que se parecen?
3. ¿Cómo se traduce la política multicultural en programas concretos? ¿Cuáles son sus principales programas o líneas de intervención?
4. ¿Conocen las líneas de intervención y programas quebequesas? ¿En que se diferencian de los programas del CIC?

5. ¿Cómo participa la sociedad civil en la formulación de la política de integración de los inmigrantes en Canadá?
6. ¿Cuáles son los puntos críticos o problemas para la integración de los inmigrantes en Canadá? ¿Existe alguna diferencia con Quebec?
7. ¿Cómo coordina internamente el gobierno federal las políticas de integración?
8. ¿Qué influencia tienen los cambios de gobierno en el nivel federal sobre la formulación de las políticas? (Diferencias entre el gobierno de Harper y los Liberales).

Coordinación vertical/horizontal:

9. ¿Cómo funcionan las instancias de coordinación del Acuerdo Canadá-Quebec de 1991? (Regularidad de las reuniones, mecanismos de toma de decisiones, existencia y funcionamiento de instancias de segundo o tercer nivel?
10. ¿Existen otras instancias donde Quebec participe en la coordinación de la política de inmigración junto con las demás provincias y el gobierno federal? ¿Cómo es la dinámica de estas reuniones?
11. Además de las instancias formales ¿tienen otros espacios o medios de coordinación? (cenas, reuniones informales, email, teléfono)?
12. ¿Cuáles son los principales temas sobre integración de los inmigrantes que se suelen discutir o que tienen en agenda con Quebec? Temas en los que hay acuerdo y colaboración, temas en los que hay conflicto o diferencias.
13. ¿Cómo influyen los cambios de gobierno en el nivel federal y provincial en la coordinación de las políticas de inmigración e integración con Quebec? ¿Hay diferencias?
14. ¿Qué cambios ha habido en los temas tratados y en el funcionamiento de las instancias de coordinación del acuerdo Canadá-Quebec entre 1995-2010?
15. Como es la relación del gobierno federal con los municipios y con las federaciones de municipalidades en materia de políticas de integración ¿Financian programas condicionados? ¿Los municipios participan de instancias de gobernanza de la política de integración?

Diseño de políticas, competencia, isomorfismo, innovación:

16. ¿Existen aprendizajes entre el gobierno federal y Quebec en materia de políticas de integración de los inmigrantes?
17. ¿Existen aprendizajes, intercambio o coordinación entre las provincias y Quebec para el diseño o innovación en las políticas de integración?

Preguntas de cierre:

18. ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Canadá? ¿Y en Quebec? ¿Y en las grandes ciudades como Toronto o Montreal?

G: Guía para funcionarios Políticos del nivel provincial (Quebec). (Aplicada en 2010).

Formulación y coordinación intersectorial (Transversal) de las políticas del Ayuntamiento:

1. ¿Cuáles son las características principales de la política intercultural? ¿Ha variado entre 1995-2010?
2. ¿En que se diferencian los modelos intercultural quebequés y multicultural canadiense? ¿En que se parecen?
3. ¿Cómo se traduce la política intercultural en programas concretos? ¿Cuáles son sus principales programas o líneas de intervención? ¿Ha habido cambios entre 1995-2010?
4. ¿Conocen las líneas de intervención y programas canadienses? ¿En que se diferencian de los programas del MICC?
5. ¿Cómo participa la sociedad civil en la formulación de la política de integración de los inmigrantes en Quebec?
6. ¿Cuáles son los puntos críticos o problemas para la integración de los inmigrantes en Canadá? ¿Existe alguna diferencia con Quebec?
7. ¿Cómo se coordina la política de integración al interior del gobierno de Quebec?

8. ¿Qué influencia tienen los cambios de gobierno en el nivel federal sobre la formulación de las políticas? (Diferencias entre el gobierno de Harper y los Liberales).
9. ¿Qué influencia tienen los cambios de gobierno en el nivel provincial sobre la formulación de las políticas?

Coordinación vertical/horizontal:

10. ¿Cómo funcionan las instancias de coordinación del Acuerdo Canadá-Quebec de 1991? (Regularidad de las reuniones, mecanismos de toma de decisiones, existencia y funcionamiento de instancias de segundo o tercer nivel?)
11. ¿Existen otras instancias donde Quebec participe en la coordinación de la política de inmigración junto con las demás provincias y el gobierno federal? ¿Cómo es la dinámica de estas reuniones?
12. Además de las instancias formales ¿tienen otros espacios o medios de coordinación? (cenas, reuniones informales, email, teléfono)?
13. ¿Cuáles son los principales temas sobre integración de los inmigrantes que se suelen discutir o que tienen en agenda con Canadá? Temas en los que hay acuerdo y colaboración, temas en los que hay conflicto o diferencias.
14. ¿Cómo influyen los cambios de gobierno en el nivel federal y provincial en la coordinación de las políticas de inmigración e integración con Canadá? ¿Hay diferencias?
15. ¿Ha habido cambios en los temas o en funcionamiento de las instancias de coordinación del acuerdo Canadá-Quebec entre 1995-2010?
19. ¿Cómo es la relación del gobierno provincial con los municipios y con las federaciones de municipalidades en materia de políticas de integración? ¿Financian programas condicionados? ¿Los municipios participan de instancias de gobernanza de la política de integración?

Diseño de políticas, competencia, isomorfismo, innovación:

16. ¿Existen aprendizajes entre el gobierno federal y Quebec en materia de políticas de integración de los inmigrantes?
17. ¿Existen aprendizajes, intercambio o coordinación entre las provincias y Quebec para el diseño o innovación en las políticas de integración?

Preguntas de cierre:

18. ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Canadá? ¿Y en Quebec? ¿Y en las grandes ciudades como Toronto o Montreal?

H: Guía para federación de Municipalidades de Quebec (FMQ) y expertos en políticas de integración en Montreal: (Aplicada en 2011).

Formulación de las políticas

1. ¿Cómo se formulan las políticas de integración de los inmigrantes en Montreal? ¿Qué actores intervienen? ¿Ha habido cambios entre 1995 y 2010?
2. ¿Cuáles son los principales problemas de integración en la ciudad y que posiciones existen al respecto?
3. ¿En qué se diferencian o asemejan las políticas de integración Montreal, Quebec y el gobierno federal?
4. ¿Cuál es la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas?
5. ¿Qué labores cumple la FMQ con respecto a las políticas de integración de los inmigrantes?
6. ¿Qué instancias de coordinación de las políticas de integración de los inmigrantes tienen con el gobierno provincial? ¿Existe algún nivel formal o informal de coordinación o relación con el gobierno federal?
7. ¿Cómo funcionan estas instancias.
8. ¿Cómo se coordinan las políticas con los distritos?
9. ¿Cómo se da la coordinación con la sociedad civil en la formulación de las políticas? ¿Existen espacios o instancias de gobernanza de las políticas de integración? ¿Cómo funcionan?
10. ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Montreal, Quebec, Canadá?

I: Guía para tercer sector en Quebec y Montreal.

1. Evaluación de las políticas de Quebec, Montreal y del gobierno federal (Evaluación del multiculturalismo y el interculturalismo).
2. Principales problemas para lograr la integración de los inmigrantes en Quebec y Montreal.
3. Relación con Montreal y Quebec (instancias de coordinación/ gobernanza) efectividad de estas instancias.
4. ¿Cómo es la relación de las comunidades culturales y otras asociaciones en los distritos con la ciudad de Montreal? ¿Se coordinan bien las políticas distritales y de la ciudad de Montreal? ¿Son muy diferentes las políticas entre los distritos? ¿Hay aprendizajes? ¿La relación ha variado en el tiempo o con los cambios de gobierno?
5. ¿Qué influencia tiene su ONG, comunidad cultural o asociación al momento de formular las políticas provinciales? ¿Los escuchan? ¿ejercen algún tipo de control?
6. Participan o son consultados cuando el gobierno aprueba declaraciones de políticas sobre integración de los inmigrantes?
7. Actividades o proyectos en los que participan de cara a la integración de los inmigrantes.
8. Subvenciones y fuentes de financiación.
9. ¿Cómo ve la integración a futuro? ¿Qué necesita un inmigrante para estar integrado en Quebec, Montreal y Canadá?

J: Guía para expertos (Canadá y Quebec): (2010 y 2011).

1. Diferencias y semejanzas entre interculturalismo y multiculturalismo como filosofías de integración. ¿Cómo define el interculturalismo?
2. Diferencias y semejanzas en los programas y políticas concretas para la integración de los inmigrantes en Quebec y en el gobierno federal.
3. Variaciones en las definiciones del interculturalismo en los gobiernos del Partido Quebequés y el Partido Liberal.
4. Problemática de la integración de los inmigrantes en Quebec, Montreal y Canadá.

K. Guía específica para los negociadores del acuerdo de inmigración (Quebec y Canadá) (Aplicada en 2010).

1. ¿Por qué se decidió iniciar negociaciones para un acuerdo de inmigración?
2. ¿Que instancias se crearon para las negociaciones del acuerdo?
3. ¿Quiénes participaban? ¿Fueron negociaciones a nivel político? ¿Técnico? ¿cómo se coordinaban ambas instancias y niveles de negociación?
4. ¿Cómo funcionaban las instancias para la negociación? (Sistema de votación, carácter vinculante de las decisiones, frecuencia y duración de las reuniones, quien dirigió las negociaciones en cada caso, etc.).
5. ¿Cuáles eran los principales temas de conflicto en las negociaciones?
6. ¿Cuál era la estrategia y la posición de su gobierno ante esos problemas o ante los puntos en agenda para la negociación?
7. ¿Cuál era la posición de las demás provincias con respecto a estas negociaciones? ¿Trataban de influir sobre sus resultados? ¿cómo?
8. ¿Cuál fue el tema más difícil durante las negociaciones del acuerdo? ¿Cómo lo solucionaron?
9. ¿Cuáles eran las diferencias más importantes entre el modelo multicultural e intercultural para la integración de los inmigrantes en el momento de negociar el acuerdo?

ANEXO 4: Códigos empleados para el análisis de prensa en ATLAS TI.

Code: 01PERIODICO %el mundo

Created: 06/02/07 15:53:32 by Super

Modified: 13/02/07 19:25:27

Quotations: 0

“Se refiere al Diario el Mundo”

Code: 01PERIODICO %el pais

Created: 06/02/07 15:52:36 by Super

Modified: 13/02/07 19:25:35

Quotations: 0

“Se refiere al Diario El País”

Code: 01PERIODICO %la vanguardia

Created: 06/02/07 15:53:46 by Super

Modified: 13/02/07 19:25:41

Quotations: 0

“Se refiere al periódico La Vanguardia”

Code: 02GENERO %carta al director

Created: 06/02/07 16:13:19 by Super

Modified: 13/02/07 19:25:48

Quotations: 0

“Se refiere a las cartas al director aparecidas en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 02GENERO %editorial

Created: 06/02/07 16:13:19 by Super

Modified: 13/02/07 19:25:54

Quotations: 0

“Se refiere a los editoriales aparecidos en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 02GENERO %entrevista

Created: 06/02/07 16:13:19 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:00

Quotations: 0

“Se refiere a las entrevistas aparecidas en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 02GENERO %noticia

Created: 06/02/07 16:11:13 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:04

Quotations: 0

“Se refiere a las noticias aparecidas en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 02GENERO %opinion firmado

Created: 06/02/07 16:13:19 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:11

Quotations: 0

“Se refiere a las cartas los articulos de opinión firmados aparecidos en cualquiera d elos tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 02GENERO %otros/ninguno

Created: 06/02/07 16:13:19 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:16

Quotations: 0

Code: 02GENERO %reportaje

Created: 06/02/07 17:32:57 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:21

Quotations: 0

“Se refiere a los reportajes aparecidos en cualquiera d elos tres periódicos que toquen el tema de inmigración”

Code: 03 EMISOR %centro

Created: 13/02/07 17:59:25 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:38

Quotations: 0

"Se aplica cuando el artículo esta firmado o describe comentarios de alguien que manifiesta una ubicación en el centro del espectro ideológico español, o neutra con respecto al eje izquierda-derecha."

Code: 03 EMISOR %izquierda

Created: 13/02/07 17:57:17 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:56

Quotations: 0

"Se aplica cuando el artículo esta firmado o describe comentarios de alguien que manifiesta una ubicación de izquierda en el espectro ideológico español."

Code: 03 EMISOR %nacionalismo

Created: 13/02/07 18:13:26 by Super

Modified: 13/02/07 19:27:05

Quotations: 0

"Se aplica cuando el artículo esta firmado o describe comentarios de alguien que manifiesta una ubicación nacionalista en el espectro ideológico español por ejemplo CiU, PNV etc."

Code: 03 EMISOR % partido regional

Created: 13/02/07 17:59:25 by Super

Modified: 13/02/07 19:27:11

Quotations: 0

"Se aplica cuando el artículo esta firmado o describe comentarios de partidos regionales por ejemplo CC"

Code: 03EMISOR %derecha

Created: 13/02/07 17:59:25 by Super

Modified: 13/02/07 19:26:48

Quotations: 0

"Se aplica cuando el artículo esta firmado o expresa opiniones de alguien que manifiesta una ubicación de derecha en el espectro ideológico español."

Code: 04FOCO 1 %cumbre/decisión comunitaria

Created: 06/02/07 16:57:55 by Super

Modified: 13/02/07 22:09:50

Quotations: 0

"Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %demografía española

Created: 06/02/07 17:35:43 by Super

Modified: 13/02/07 18:18:54

Quotations: 0

"Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %derechos inmigrantes

Created: 06/02/07 17:35:43 by Super

Modified: 13/02/07 18:18:59

Quotations: 0

Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %economía española

Created: 13/02/07 22:05:20 by Super

Modified: 13/02/07 22:05:20

Quotations: 0

Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %ejecución de política

Created: 06/02/07 16:31:06 by Super

Modified: 13/02/07 18:19:13

Quotations: 0

Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %fenómeno migratorio en general

Created: 06/02/07 17:35:43 by Super

Modified: 13/02/07 18:19:19

Quotations: 0

Se refiere al tema principal sobre el que trata el articulo o documento"

Code: 04FOCO 1 %integración de inmigrantes

Created: 14/02/07 00:16:28 by Super

Modified: 14/02/07 00:16:28

Quotations: 0

Se refiere al tema principal sobre el que trata el artículo o documento"

Code: 04FOCO 1 %otros/ninguno

Created: 06/02/07 17:35:43 by Super

Modified: 13/02/07 18:19:32

Quotations: 0

Code: 04FOCO 1 %suceso dramático/trágico con inmigrantes afectados

Created: 07/02/07 12:49:35 by Super

Modified: 13/02/07 18:19:38

Quotations: 0

Se refiere a las cartas al director aparecidas en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración

Code: 04FOCO 1 %temas educativos

Created: 14/02/07 00:17:33 by Super

Modified: 14/02/07 00:17:33

Quotations: 0

Se refiere a las cartas al director aparecidas en cualquiera de los tres periódicos que toquen el tema de inmigración

Code: 05 F norma específica % PNO de ley PP 2006

Created: 13/02/07 22:06:48 by Super

Modified: 13/02/07 22:07:10

Quotations: 0

"se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia a la proposición no de ley del PP de 2006 "

Code: 05 F norma específica %otros/ninguno

Created: 13/02/07 18:22:50 by Super

Modified: 13/02/07 19:56:19

Quotations: 0

Code: 05 F norma especifica %PL 4/2000

Created: 13/02/07 22:07:34 by Super

Modified: 13/02/07 22:12:50

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia a la ley 4/2000"

Code: 05 F norma especifica %PL 8/2000

Created: 13/02/07 22:08:15 by Super

Modified: 13/02/07 22:12:45

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia a la Ley 8/2000"

Code: 05 F norma especifica %plan de integración

Created: 14/02/07 00:22:48 by Super

Modified: 14/02/07 00:22:48

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas que hagan referencia al plan de integración GRECO"

Code: 07F norma especifica %reforma 2003 A

Created: 13/02/07 22:09:00 by Super

Modified: 13/02/07 22:12:57

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia a la primera reforma de la Ley de extranjería en 2003"

Code: 05 F norma especifica %reforma 2003 B

Created: 13/02/07 22:09:22 by Super

Modified: 13/02/07 22:13:02

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia a la segunda reforma de la Ley de extranjería en 2003"

Code: 05 F norma especifica %reglamento 2005

Created: 13/02/07 22:09:44 by Super

Modified: 13/02/07 22:13:14

Quotations: 0

"Se refiere a todas aquellas citas de noticias que incluyan referencia al reglamento de extranjería de 2005"

Code: 06 AFUENTE 1 %gobiernos EXT o SUPRA

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 21:43:32

Quotations: 0

"Se aplica cuando la fuente se atribuye a un gobierno extranjero a supranacional (UE)."

Code: 06 AFUENTE 1 %gobiernos SUBNA CCAA

Created: 13/02/07 23:39:07 by Super

Modified: 13/02/07 23:39:31

Quotations: 0

"Se aplica cuando la fuente se atribuye a un gobierno subnacional a nivel de CCAA."

Code: 06 AFUENTE 1 %gobiernos SUBNAC AYTO

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 23:38:51

Quotations: 0

"Se aplica cuando la fuente se atribuye a un gobierno subnacional a nivel de Ayto."

Code: 06 AFUENTE 1 %oposición en su conjunto

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 18:30:02

Quotations: 0

Code: 06 AFUENTE 1 %otros/ninguno

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 19:57:03

Quotations: 0

Code: 06 AFUENTE 1 %sociedad civil

Created: 13/02/07 18:33:42 by Super

Modified: 13/02/07 18:33:42

Quotations: 0

Code: 06 AFUENTE 1 %gobierno central

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 19:57:03

Quotations: 0

Code: 06 AFUENTE 1 %partidos nacionalistas/regionales

Created: 06/02/07 17:59:03 by Super

Modified: 13/02/07 19:57:03

Quotations: 0

Code: 07 FECHA

Created: 13/02/07 18:33:42 by Super

Modified: 13/02/07 18:33:42

Quotations: 0

“Se refiere a la fecha de publicación de la noticia”

ANEXO 5: Legislación y documentos de gobierno analizados para la investigación.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS DE GOBIERNO ANALIZADOS PARA LA INVESTIGACIÓN.	
CANADÁ, QUEBEC Y MONTREAL	ESPAÑA, CATALUÑA Y BARCELONA
British North American Act (1867). (Constitución canadiense)	Constitución de España (1978)
Constitutional Act (1982) (Constitución canadiense repatriada)	Estatuto de Autonomía de Cataluña
Charter of Rights and Freedoms of Canada (1982) (Carta de derechos y libertades de Canadá)	Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
La Charte des droits et libertés de la personne du Québec (1975) (Carta de derechos y libertades de Quebec)	Ley Orgánica de Extranjería 1985.
La Charte de la langue française (Ley de la Lengua Francesa, Quebec) (Ley 101) (1977).	Ley Orgánica de Extranjería (Ley 4/2000)
Accord Canadá-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubaines: Accord Gagnon-Tremblay-McDougall (1991) (Acuerdo de inmigración entre Canadá y Quebec).	Reformas de la Ley Orgánica de extranjería: Ley 8/2000, Ley 11/2003, 14/2003, Ley 12/2009
Enoncé Politique : "Autant de façons d'être Québécois" (1981) (Declaración política: "Tantas maneras de ser quebequeses")	Reglamento de extranjería RD 2393/2004 y su reforma (RD 557/2011).
Enoncé Politique: "Au Québec pour bâtir ensemble y el Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration" (1990) (Declaración política: "un Quebec para construir juntos").	Ley de normalización lingüística de Cataluña (Ley 7/1983)
Enoncé politique: "Un Quebec pour tous ces citoyens" (1995) (Declaración política: "un Quebec para todos sus ciudadanos").	Ley de Política Lingüística de Cataluña (Ley 1/1998)
Rapport Bouchard- Taylor: Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles: 2008. (Informe de la Comisión Bouchard-Taylor sobre acomodamientos razonables en Quebec, 2008).	Ley de Acogida de Cataluña (Ley 10/2010)
Enoncé politique: "Pour enrichir le Quebec. Intégrer mieux" (2008). (Declaración: "Para enriquecer Quebec: integrar mejor").	Carta municipal de Barcelona 22/1998
"La diversité: une valeur ajoutée. Plan d'action pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec" (2008) (Declaración política: la diversidad: un valor añadido. Plan de acción para favorecer la participación de todos en el desarrollo de Quebec)	Ley de grandes ciudades (57/2003)
CSFL) "Le Français langue de cohésion sociale (informe) 2008). (El francés, lengua de la cohesión social).	Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración Local (Ley 27/2013)
Plan "Réussir ensemble en français (2008) (Plan "triunfar juntos en francés").C4	Generalitat de Cataluña: Plan Interdepartamental 2001-2003.
El PANA, "Programme d'accueil des nouveaux arrivants (2009- 2010) (Programa de acogida a los recién llegados)	Generalitat de Cataluña Plá de Ciutadania I Immigració 2005-2008,
El PRI, "Programme régional d'intégration (2009-2010) (Programa regional de integración)	Generalitat de Cataluña. Plan para la lengua y la cohesión social. Educación y convivencia intercultural (2005).
.	.

CANADÁ, QUEBEC Y MONTREAL	ESPAÑA, CATALUÑA Y BARCELONA
Programme Action diversité, PAD (2009-2010)	Generalitat de Catalunya. Procés Participatiu de la Llei d'Acollida de les Personnes Immigrades i Retornades a Catalunya. Informe de Resultats (2007).
El PARI: "Programme d'appui aux relations interculturelles (2010) (Programa de apoyo a las relaciones interculturales)	Generalitat de Catalunya. Pacte Nacional per a la immigració: un Pacte per viure junts i juntes, 2008.
PILI, "Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (2010) (Programa de integración lingüística para los inmigrantes).	Generalitat de Catalunya). Plan de ciudadanía e immigración 2009-2012.
Le Rapport annuel de gestion 2009-2010 du Ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles (MICC 2010) (Informe anual de gestión 2009-2010, del Ministerio de Inmigración y Comunidades Culturales de Quebec).	Ayuntamiento de Barcelona: Plan Municipal de Inmigración de Barcelona, 2002-2007.
"Services de Francisation du MICC (C21 2010-2011) (servicios de "francisation" de Quebec.	Ayuntamiento de Barcelona. Bases de acogida de la ciudad. (2007)
Ville de Montreal: Planification stratégique en matière de diversité ethnoculturelle (2007-2010). Ciudad de Montreal: (Planificación estratégica en materia de diversidad étnico cultural (2007-2010)).	Ayuntamiento de Barcelona.. Barcelona Ciutat Educadora. Plá d'Acció 2008-2011
	Ayuntamiento de Barcelona. <i>Plan de Trabajo por la Inmigración , 2008-2011.</i>
	Ayuntamiento de Barcelona. Projecte Educatiu de Ciutat de Barcelona,
	Ayuntamiento de Barcelona. Plenario del Plan Educativo de Ciudad 2008-2011,
	Ayuntamiento de Barcelona. Plan Barcelona interculturalidad. 2009.

ANEXO 6 : Modelos de federalismo con respecto a la gestión de la inmigración.

Modelos de federalismo con respecto a la gestión de la inmigración.			
	Hegemonía del Gobierno central	Federalismo Cooperativo	Traspaso de Competencias (<i>Devolution</i>)
Derechos de los inmigrantes (derechos civiles, sociales DDHH)	Todos los derechos y servicios sociales se definen en el nivel nacional o federal. Las subunidades no pueden establecer diferencias entre ciudadanos e inmigrantes.	El Gobierno central o federal establece los derechos básicos pero permite a los gobiernos subnacionales ampliar o limitar los servicios sociales a los inmigrantes.	Las subunidades no están limitadas por el gobierno central o federal (aunque sí por las leyes internacionales).
Políticas de control (<i>immigration enforcement</i>) (fronteras, criterios para la entrada legal, expulsión).	El gobierno central o federal ejecuta el control de fronteras y la reglamentación interna.	El gobierno central o federal conserva la responsabilidad principal, pero ésta se complementa con la participación voluntaria de las subunidades.	Los gobiernos subnacionales ejecutan los controles migratorios.
Beneficios de los inmigrantes (garantía del permiso de entrada y adquisición de ciudadanía)	El gobierno central o federal establece los niveles y criterios para el acceso a estos beneficios.	Los criterios empleados por el gobierno central o federal se complementan con la participación o control de determinados tipos de inmigración.	Los gobiernos subnacionales establecen los niveles y criterios para el acceso a los beneficios.
Fuente: Spiro, 2001, p. 68. (Traducción propia).			

ANEXO 7: Elementos de asimetría constitucional en la federación canadiense.

Asimetría Constitucional en Canadá : Selección de ejemplos.		
Objeto de las disposiciones	Sección	Forma de la asimetría
Pensiones	94A (1964)	La concurrencia con supremacía provincial permite la asimetría entre el Plan de Pensiones de Quebec (PPQ) y el de Canadá (PPC).
Procedimiento de reforma	38 (3), 40 (1982) 38 (1) (b) (1982)	La capacidad de opción para quedar fuera de las enmiendas constitucionales aumenta la asimetría. Las disposiciones sobre población de la norma 7/50 son asimétricas.
Cláusula "sin perjuicio"	Carta, 33 (1982)	La capacidad de legislación prevaleciente por parte de las provincias permite aplicaciones desiguales a la Carta.
Derechos relativos a la libertad de movimiento	Carta, 6 (4) (1982)	Limitación de los derechos de libertad de movimiento de los canadienses en las provincias con alta tasa de desempleo.
Fuente: Milne: 1999, p. 75		

Asimetría Constitucional en Canadá disponible pero no utilizada por todas las provincias	
Área de programas	Observaciones
Inmigración	Acuerdo especial federal-provincial con Quebec en ésta área concurrente.
Recaudación de impuestos	Quebec, Ontario, Alberta recaudan el impuesto sobre sociedades; sólo Quebec recauda el impuesto de sociedades y e de la renta individual.
Autoexclusión optativa/ reducciones fiscales	Disponibles para todas las provincias, pero solo Québec ha optado por autoexcluirse de varios programas (servicios sociales especiales, subvenciones a la juventud, etc.) y ha obtenido reducciones fiscales.
Distribución programática	Variaciones provinciales en los porcentajes de las ayudas familiares por hijo; Quebec optó por quedarse fuera del plan de préstamos para estudiantes.
Fuente: Milnes: 1999, p. 76.	

ANEXO: 8

Fuentes de ingresos e impuestos en Canadá y las provincias
Impuesto a los ingresos personales (PIT): establecido por el gobierno federal y los provinciales. El gobierno federal recolecta los impuestos provinciales en su conjunto con la excepción de Quebec, donde existen dos sistemas de recaudación paralela.
Impuesto a las corporaciones (CIT) establecido también por ambos gobiernos y recaudado por el gobierno federal para la mayoría de provincias.
Consumo o ventas: establecido por Ottawa y todos los gobiernos provinciales con excepción de Alberta, el gobierno federal recauda el impuesto sobre los bienes y servicios, que está armonizado con los impuestos a las ventas en New Foundland and Labrador, Nova Scotia y New Brunswick. En Quebec, el gobierno provincial recolecta el impuesto sobre bienes y servicios federal junto con su propio impuesto a las ventas y ambos impuestos se determinan sobre tasas idénticas.
Ingresos provenientes de recursos naturales: son una fuente significativa de impuestos únicamente provinciales.
Impuestos sobre la propiedad: recaudados por las municipalidades bajo la autoridad de la ley provincial, en algunas provincias se dirige a la financiación de las organizaciones escolares.
Impuestos sobre las planillas: tanto el gobierno federal como provincial recolectan impuestos de empleados y empleadores para cubrir programas de desempleo, y los planes de pensiones de Canadá y Quebec, en algunas provincias también se destinan a la sanidad.
Importaciones o determinados productos: son exclusivamente federales como los impuestos sobre el alcohol, tabaco, gasolina.
Ingresos provenientes del juego: que va directamente a las provincias (lotería, bingos, carreras de caballos, etc.).
Impuesto a las bebidas alcohólicas: que beneficia directamente a las provincias mediante impuestos sobre los productos y mediante el monopolio de las ganancias de corporaciones de licor provinciales.
Fuente: Bakvis, H, Baier, G & Brown, D: (2009).

ANEXO 9: Elementos de federalismo en el Estado Autonómico.

1) Garantía constitucional de la autonomía y de los Estatutos: ésta es reconocida por el artículo 2 de la Constitución. La única diferencia con los Estados federales es la ausencia de participación de las CCAA en la reforma de la Constitución, sin embargo la rigidez de los procedimientos de reforma Constitucional y la exigencia de referéndum hacen muy difícil que una reforma pueda efectuarse contra la voluntad de la mayoría de la población de las autonomías. Por otra parte los Estatutos de Autonomía equivalen a la Constitución de los Estados miembros de una federación, organizando sus instituciones y definiendo sus competencias. Los Estatutos poseen una naturaleza constitucional de segundo grado que les protege contra las leyes de las propias CCAA y del Estado. La diferencia principal entre los Estatutos y las Constituciones de los Estados federados es la forma en que son aprobados, pues en el federalismo dependen de cada Estado o Länder, mientras que en España se requiere la doble aprobación del Parlamento de cada CCAA y de las Cortes Generales, y en algunos casos incluso de referéndum (País Vasco, Andalucía, Galicia, Cataluña) (Aja, 2003, pp. 97-102).

2) Instituciones autonómicas: las CCAA cuentan con un Parlamento, un Presidente o ejecutivo y un gobierno de carácter político representativo. Estas instituciones son reguladas por los Estatutos de Autonomía y desarrolladas por leyes autonómicas y reglamentos (Aja, 2003, pp. 103,104).

3) Competencias: como en los demás países federales, la distribución de competencias se menciona en la Constitución, sin embargo, el caso español la definición final de las competencias de cada CCAA se remite a los Estatutos de autonomía. La constitución distinguía inicialmente dos grupos de CCAA según hubieran aprobado su Estatuto por la vía reforzada (País Vasco, Andalucía, Galicia, Cataluña y Navarra) o por la ordinaria. Establecía dos niveles de competencias, uno amplio, derivado del artículo 149 para el primer grupo y otro más reducido en el artículo 148 para el resto de CCAA. Con el tiempo y particularmente a partir de 1992, las CCAA han tendido a igualarse competencialmente (Aja, 2003, pp. 121-134).

4) Financiación de las CCAA: la Constitución española postula el equilibrio entre los principios de unidad, autonomía financiera y solidaridad. La autonomía financiera de las CCAA se vincula con el principio de coordinación financiera entre la Hacienda del Estado y las Haciendas de las CCAA (Aja, 2003, pp. 134-147).

5) Resolución de conflictos: el Estado español cuenta con un Tribunal Constitucional que resuelve los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno de acuerdo a la Constitución (Aja, 2003, pp. 147-152)

6) Sistema de relaciones entre el Estado central y las autonomías: aunque la Constitución no provee formas concretas de colaboración, el TC ha reconocido la existencia de un principio general de colaboración entre el Estado y las CCAA, que se configura como un deber mutuo y recíproco de lealtad. Sin embargo como el modelo español presenta deficiencias en materia de relaciones inter autonómicas y también de estas con el Estado, siendo este aspecto el que se señala como la mayor diferencia frente a otros Estados federales (Aja, 2003, pp. 158-164)

ANEXO 10: Número de reuniones por año y CCAA de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre 2000 y 2008.

Número de reuniones por año y CCAA de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre 2000 y 2008.									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andalucía	0	0	2	2	3	3	1	4(+2)	2
Aragón	0	1	0	0	1	0	0	0	1
Asturias	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Baleares	0	0	0	2	0	2	0	4	0
Canarias	1	1	1	3	3	0	0	5	5
Cantabria	0	0	2	2	0	2	0	0	0
Castilla y León	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Castilla La Mancha	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Cataluña	0	2	0	0	1	2	3	3	1(+3)
C. Valenciana	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Extremadura	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Galicia	0	0	0	2	0	0	1	4	2
Madrid	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Murcia	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Navarra	0	5	3	1	1	0	0	4	0
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	4	10	9	13	11	12	8	28	15
Fuente: Colino& Parrado: 2009, p. 208.									

**ANEXO 11: Convenios de colaboración gobierno central-CCAA Evolución anual
1999-2005.**

Convenios de colaboración Gobierno central con CCAA. Evolución anual 1999-2005.								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Cataluña	41	39	39	55	41	33	47	295
Castilla y León	36	35	36	52	37	29	37	262
Galicia	28	29	35	47	46	39	36	260
Madrid	31	38	36	40	41	30	32	248
Castilla La Mancha	22	25	26	39	35	33	53	233
C. Valenciana	18	27	28	45	37	31	35	221
Asturias	13	26	23	42	38	36	37	215
Murcia	21	28	23	39	31	36	34	212
Aragón	21	26	25	35	32	30	35	204
Andalucía	21	26	30	38	40	31	38	190
Canarias	19	30	24	31	28	28	26	186
Cantabria	15	23	29	28	36	24	27	182
Baleares	22	24	27	26	28	26	27	180
Extremadura	19	25	24	32	19	20	38	177
Rioja	21	24	21	26	23	31	22	168
Navarra	6	9	18	7	9	3	8	60
País Vasco	6	5	6	5	9	2	9	42
Total	338	461	485	629	569	499	580	3611
Fuente: MAP y IEF, (tomado de Colino & Parrado: 2009, p. 199).								

ANEXO 12: Los tipos de competencias del Estado y las CCAA.

Los tipos de competencias del Estado y las CCAA.				
Competencias exclusivas de las CCAA	Competencias concurrentes	Competencias Compartidas	Competencias Exclusivas del Estado	Otros tipos de competencias
Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	Defensa y Fuerzas Armadas	Cultura
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Relaciones internacionales	Denominaciones de origen
Turismo	Régimen local	propiedad intelectual e industrial	Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo.	Empresas públicas (participación)
Asistencia, servicios sociales	Sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Comercio exterior	Orden público
Caza y pesca	Crédito y Cajas de Ahorro.		Sistema monetario	Televisión autonómica
Comercio y consumo	Administraciones públicas y funcionarios		Ordenación del territorio	
Industria	Medio ambiente		Sanidad exterior	
Urbanismo	Medios de comunicación		Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas del Estado.	
Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la CA.				
Fuente: Aja: 2003.				

ANEXO 13: Fuentes de financiación de las comunidades autónomas.

Los recursos de las comunidades autónomas regulados en el artículo 157.1 de la CE y el artículo 4.1 de la LOFCA provienen de:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.
- f) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia
- g) Sus propios precios públicos.

Estos recursos a su vez pueden clasificarse con arreglo a tres principios: a) el principio de suficiencia: que incluye la participación en los ingresos del Estado (PIE), los convenios de inversión y contratos programa, las transferencias para financiar la sanidad y los servicios sociales y los tributos cedidos; b) el principio de autonomía: tributos propios, recargos sobre impuestos estatales, recursos patrimoniales y operaciones de crédito y finalmente c) el principio de solidaridad: FCI, asignaciones de nivelación y Fondos Estructurales Europeos (Giménez- Reyna/ Martín: 1999, p.294).

ANEXO 14: Planificación de gastos del gobierno federal de Canadá por programas 2008-2009.

Planificación de gastos del Gobierno federal de Canadá por programas 2008-2009 (en CAD \$. Millones)			
Programas	Gastos operativos	Concesiones y contribuciones	Total
Programa de Inmigración	183.8	0	183.8
Programa de Residencia temporal	59.7	0	
Papel de Canadá en la Protección y Migración Internacional	1.7	2.3	4.0
Programa de Refugiados	97.5	0	97.5
Programa de Integración	53.2	729.9	783.1
Programa de Ciudadanía	59.2	0	59.2
Total	455.1	732.2	1,187.3
Fuente: CIC, 55, citado por Andrew & Abdourhamane: 2011, p. 52)			

ANEXO 15: Programa de Acogida del gobierno de Canadá (2008).

Programa de Acogida del gobierno de Canadá modernizado (2008).		
En 2008 se produjo el paso de una estrategia que combinaba un conjunto de programas.	Hacia un programa único que emplea una serie de servicios que pueden combinarse para alcanzar resultados.	
	Resultados esperados	Flujos de actividades
Instrucción lingüística para recién llegados a Canadá (LINC)	A. Orientación: los recién llegados toman decisiones informadas sobre su establecimiento y entienden la vida en Canadá B. Idioma/ habilidades: desarrollan habilidades lingüísticas que les permiten funcionar en Canadá. C: Acceso al mercado de trabajo: obtienen la asistencia necesaria para encontrar trabajo adecuado a sus habilidades y cualificaciones. D. Conexiones comunitarias: reciben ayuda para establecer redes sociales y profesionales de manera que se sientan bienvenidos y vinculados a sus comunidades. E. desarrollo de programas y políticas: para asegurar las prestaciones efectivas y alcanzar resultados de acogida similares en el conjunto de Canadá.	Necesidades de asesoría y referentes: se determina la elegibilidad, las necesidades y se refiere a los recién legados a los demás servicios. Servicios de Información: proveen información pre y post llegada. Desarrollo de habilidades y aprendizaje del idioma: entrenamiento en idiomas y habilidades de desarrollo. Servicios de empleo: Búsqueda y retención del empleo. Conexiones comunitarias: establecimiento de redes sociales y profesionales. Servicio de apoyo: ayuda para el acceso a servicios de acogida
Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP)		
Host Program		
Fuente: Carson: 2010, p. 15 (traducción propia).		

ANEXO 16: Las tareas del Comité de Aplicación del Acuerdo Canadá-Quebec sobre inmigración de 1991.

- a. Redactar las directivas conjuntas necesarias para poner en marcha el acuerdo.
- b. Resolver los problemas que puedan surgir de la aplicación de estas directivas.
- c. Asegurar en la medida de lo posible que no haya duplicación de funciones entre los agentes de Canadá y aquellos de Quebec.
- d. Efectuar el examen de las modificaciones que Quebec y Canadá deseen aportar a sus leyes, reglamentos y directivas en materia de inmigración.
- e. Asegurar el intercambio entre las partes, de todas las informaciones pertinentes, de orden administrativo u operacional.
- f. Permitir a la parte federal informar rápidamente a Quebec cuando una persona reivindica el estatuto de refugiado y que su expediente sea estudiado por un centro de inmigración de Canadá situado en Quebec.
- g. Permitir a la parte federal informar regularmente a Quebec de la emisión de permisos ministeriales a personas destinadas a Quebec.

ANEXO 17: Medidas del Plan de Trabajo e Inmigración 2008-2011 del Ayuntamiento de Barcelona.

- a) Profundización del conocimiento del fenómeno migratorio: identificar y recopilar un conjunto de indicadores que ofrezcan una radiografía de la situación de la inmigración y hacer seguimiento en el tiempo del proceso de integración y de la eficacia de las políticas. Dentro de estos indicadores se incluye el área de educación.
- b) Refuerzo y adaptación de la estrategia de acogida de la ciudad: se trata de combinar los servicios del SAIER (principal equipamiento público de acogida de la ciudad) con la Red de Acogida conformada por 80 entidades, así como con los proyectos impulsados de manera directa por la Dirección de Inmigración y los diversos programas de acogida que se coordinan en los distritos. También se propone profundizar en la transversalidad de las políticas de acogida creando unos “circuitos de acogida” o una red de acogida de la ciudad estructurada en tres grandes grupos de trabajo: la coordinadora de entidades de la lengua, la red de entidades de asesoramiento jurídico y la red de inserción laboral. En materia lingüística el PTI se propone promover el aprendizaje de “las lenguas” en colaboración con el Consorcio para la Normalización Lingüística, y apoyar a las entidades que ofrecen servicios para el aprendizaje del castellano y catalán
- c) La gestión de las responsabilidades municipales en materia de extranjería,: en este rubro se propone aprovechar el servicio de los informes de arraigo social para derivar a los solicitantes a cursos de aprendizaje de la lengua y de conocimiento del entorno de tal manera que se pueda reforzar sus vínculos con la sociedad de acogida.
- d) En materia de interculturalidad y fomento de la participación: se menciona que la base necesaria desde donde trabajar la interculturalidad es “el patrimonio cultural de la sociedad de acogida y su lengua” pues *“el conocimiento de la lengua es imprescindible para la interacción”*. El PTI propone la elaboración del Programa Municipal para la Interculturalidad (2009), extender los servicios de mediación intercultural a todos los distritos, crear una nueva línea de subvenciones para entidades con proyectos

interculturales a partir del 2008, que complementa a la de acogida. Impulsar y dinamizar la tarea del Consejo Municipal de Inmigración CMIB como principal órgano de participación y consulta de las asociaciones de inmigrantes en la ciudad y de debate sobre las actuaciones sectoriales en materia de inmigración.

- e) En materia de gestión de las políticas el PTI propone garantizar la transversalidad y abordaje integral de la inmigración, para lo cual había que establecer un contacto bilateral y fluido entre el área de inmigración y el conjunto de áreas del ayuntamiento, sectoriales y territoriales. Dentro de este marco se creó la Mesa Transversal de Inmigración (2008) formada por representantes de los diferentes sectores del Ayuntamiento para garantizar la coordinación de las políticas de inmigración y reforzar la cooperación interdepartamental y con los distritos.
- f) En el plano sectorial destacan las políticas educativa donde se propone dotar a los centros educativos de aulas de acogida, planes educativos de entorno y de nuevos programas específicos para la atención del alumnado recién llegado con necesidades educativas específicas, en el marco de las competencias del ayuntamiento y con su participación en el Consorcio de Educación en colaboración con la Generalitat. En materia de Acción social proponen redactar la Carta de ciudadanía de Barcelona, un Plan local de sensibilización y educación en derechos de ciudadanía así como reforzar la oficina por la no discriminación. En materia de cultura destaca la iniciativa Barcelona Diálogo Intercultural, un programa para promover la interacción entre la diversidad de expresiones culturales que conviven en la ciudad y el acceso y el conocimiento de la cultura de acogida entre las personas recién llegadas.